

EDUCAÇÃO COMPARADA

Panorama internacional e perspectivas

Volume 1

Brasília, 2012

Esclarecimento

A UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam grafados no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

EDUCAÇÃO COMPARADA

Panorama internacional e perspectivas

Volume 1

ORGANIZADORES

Robert Cowen

Instituto de Educação, Universidade de Londres, Reino Unido

Andreas M. Kazamias

Universidade de Wisconsin-Madison (EUA)
e Universidade de Atenas (Grécia)

ORGANIZADORA DA SEÇÃO "PÓS-COLONIALISMO"

Elaine Unterhalter

Instituto de Educação, Universidade de Londres, Reino Unido



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

Representação
no Brasil



Informações do título original:

International Handbook of Comparative Education
ISBN 978-1-4020-6402-9 e ISBN 978-1-4020-6403-6
Springer Dordrecht Heidelberg London New York
Library of Congress Control Number: 2008932354
© Springer Science + Business Media B.V. 2009

Informações da versão em português:

Esta versão em português é fruto de uma parceria entre a Representação da UNESCO no Brasil e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

© UNESCO 2012. Todos os direitos reservados.

Coordenação editorial: Maria da Consolação Magalhães Figueiredo

Tradução: Elizabeth Bonfanti e Ana Maria Carvalho

Revisão técnica: Célio da Cunha

Revisão gramatical e atualização ortográfica: Valderes Las Casas Gouveia Moreira e Reinaldo de Lima Reis

Revisão editorial e diagramação: Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

Educação comparada: panorama internacional e perspectivas; volume um / organizado por Robert Cowen, Andreas M. Kazamias e Elaine Ulterhalter. – Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.

2v.

Título original: *International Handbook of Comparative Education*.

ISBN: 978-85-7652-060-3 (volume um)

ISBN: 978-85-7652-061-0 (volume dois)

1. Educação Comparada I. Cowen, Robert II. Kazamias, Andreas M. III. Ulterhalter, Elaine. UNESCO IV. CAPES



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

Representação no Brasil
SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912 – Brasília – DF – Brasil
Site: www.unesco.org/brasil
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br



Setor Bancário Norte,
Quadra 2, Bloco L, Lote 6,
70040-020 – Brasília – DF
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 2106-3967
Site: <http://www.capes.gov.br/>

SUMÁRIO

Seção 1: Criação e recriação de um campo de estudos

1	Introdução editorial conjunta <i>Robert Cowen e Andreas Kazamias</i>	13
2	A história e a criação da educação comparada <i>Robert Cowen</i>	19
3	Os primórdios modernistas da educação comparada: o tema protocientífico e administrativo reformista-meliorista <i>Pella Kaloyannaki e Andreas M. Kazamias</i>	25
4	Homens esquecidos, temas esquecidos: os temas histórico- -filosófico-culturais e liberais humanistas em educação comparada <i>Andreas M. Kazamias</i>	55
5	O paradigma científico na educação comparada <i>Dimitris Mattheou</i>	81
6	Teorias do Estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações: abordagens marxista e crítica <i>Liliana Esther Olmos e Carlos Alberto Torres</i>	97
7	Educação comparada na Europa <i>Wolfgang Mitter</i>	115
8	Análise de sistemas-mundo e educação comparada na era da globalização <i>Robert F. Arnove</i>	131
9	Reflexões sobre o desenvolvimento da educação comparada <i>Val D. Rust, Brian Johnstone e Carine Allaf</i>	153
10	Educação comparada: uma reflexão histórica <i>Andreas M. Kazamias</i>	173

Seção 2: Formações políticas e sistemas educacionais

- 11 *Paideia e politeia: educação e Estado/Estado e sua cultura política na educação comparada* 197
Andreas M. Kazamias
- 12 Impérios e educação: o Império britânico 207
Gary McCulloch
- 13 Comparando os discursos sobre educação colonial nos Impérios francês e afro-português: um ensaio sobre hibridação 221
Ana Isabel Madeira
- 14 Educação e formação do Estado na Itália 237
Donatella Palomba
- 15 Mudança social e configurações de retórica: educação e inclusão-exclusão social na reforma educacional na Espanha contemporânea 263
Miguel A. Pereyra, J. Carlos González Faraco, Antonio Luzón e Mónica Torres
- 16 Modernidade, formação do Estado, construção da nação e educação na Grécia 289
Andreas M. Kazamias
- 17 O Estado desenvolvimentista, mudança social e educação 309
Wing-Wah Law
- 18 Os Estados em desenvolvimento e a educação: África 333
John Metzler
- 19 Variedades de transformação educacional: os Estados pós-socialistas do Centro/Sudeste da Europa e a ex-União Soviética 355
Iveta Silova
- 20 A União Europeia e a educação na Espanha 387
José Luis García Garrido

Seção 3: O nacional, o internacional e o global

- 21 Introdução: O nacional, o internacional e o global 407
Robert Cowen
- 22 Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional 413
Jason Beech

23	Mobilidade, migração e minorias em educação <i>Noah W. Sobe e Melissa G. Fischer</i>	435
24	Fundamentalismos e secularismos: educação e <i>la longue durée</i> <i>David Coulby</i>	451
25	O duplo significado de cosmopolitismo e os estudos comparados de educação <i>Thomas S. Popkewitz</i>	467
26	Educação multicultural em um contexto global: diversos temas e perspectivas <i>Carl A. Grant e Ayesha Khurshid</i>	489
27	Educação para o desenvolvimento internacional <i>Nancy Kendall</i>	505
28	A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação <i>Fazal Rizvi e Bob Lingard</i>	531
29	Bancos multilaterais podem educar o mundo? <i>Claudio de Moura Castro</i>	553
30	Por um panóptico europeu: discursos e políticas da UE sobre educação e treinamento, 1992-2007 <i>George Pasiás e Yiannis Roussakis</i>	583
Seção 4: Industrialização, economias do conhecimento e educação		
31	Introdução editorial: industrialização, sociedades do conhecimento e educação <i>Robert Cowen</i>	607
32	Industrialização e educação pública: coesão social e estratificação social <i>Jim Carl</i>	613
33	Industrialização, economias do conhecimento e mudança educacional: um comentário sobre a Argentina e o Brasil <i>Márcia Cristina Passos Ferreira</i>	635
34	Educação, emprego e treinamento profissionalizante <i>Leslie Bash</i>	659

35	O Estado-avaliador como política em transição: um estudo histórico e anatômico <i>Guy Neave</i>	675
36	Da coerência à diferenciação: compreendendo o Espaço Europeu de Ensino Superior e Pesquisa (e suas transformações) <i>Wim Weymans</i>	699
37	<i>Mamon</i> , mercados e <i>gerencialismo</i> : perspectivas da Ásia e Pacífico sobre reformas educacionais contemporâneas <i>Anthony Welch</i>	723
38	Aprendizagem continuada e globalização: por um modelo estrutural comparativo <i>Peter Jarvis</i>	741
39	Educação na sociedade em rede: reflexões críticas <i>Eva Gamarnikow</i>	763
40	Educação e desenvolvimento econômico: avaliações e ideologias <i>Eleni Karatzia-Stavlioti e Haris Lambropoulos</i>	781

SEÇÃO 1

CRIAÇÃO E RECRIAÇÃO DE UM CAMPO DE ESTUDOS

INTRODUÇÃO EDITORIAL CONJUNTA

Robert Cowen e Andreas Kazamias

Estamos indo bem...? De certa forma, sim. O campo da educação comparada começou a crescer novamente na virada do milênio.

Textos do final da década de 1990 e dos primeiros anos deste novo século incluem: ALEXANDER, Robin; BROADFOOT, Patricia; PHILLIPS David (Eds.). *Learning from comparing: new directions in comparative education research*. Oxford: Symposium Books, 1999; ARNOVE, Robert; TORRES, Carlos Alberto. *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Lanham, Maryland: Roman & Littlefield, 1999; BEAUCHAMP, Edward R. (Ed.). *Comparative education reader*. New York: Routledge; London: Falmer, 2003; BRAY, Mark (Ed.). *Comparative education*. Boston: Kluwer; London: Dordrecht, 2003; BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos A. (Eds.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000; CROSSLEY, Michael; WATSON, Keith. *Comparative and international research in education: globalisation, context and difference*. London: Routledge; New York: Falmer, 2003; KAZAMIAS, Andreas; SPILLANE, M. (Eds.). *Education and the structuring of the European space: North-South, centre-periphery, identity-otherness*. Atenas: Seirios Editions, 1998; NÓVOA, Antonio; LAWN, Martin (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer, 2002; MEHTA, Sonia; NINNES, Peter (Eds.). *Re-imagining comparative education*. New York: Routledge; New York: Falmer, 2004; SCHRIEWER, Jurgen (Ed.). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt-am-Main: Peter Lang, 2000; STROMQUIST, Nelly P.; MONKMAN, Karen (Eds.). *Globalization and education: integration and contestation across cultures*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000. E tudo isso sem falar na enxurrada de novos livros publicados no ano passado, ou um pouco antes: um novo livro sobre pesquisa em educação comparada (editado por Bray, Adamson, e Mason); uma coleção de artigos do periódico “Comparative Education” (editado por Crossley, Broadfoot, e Schweisfurth); um estudo das Sociedades de Educação Comparada, associações profissionais; e livros recentes de Phillips e Schweisfurth, Donatella Palomba, e Sprogøe e Winther-Jensen.

São inúmeros também os periódicos, entre os quais citamos: “Comparative Education” (Reino Unido), “Comparative Education Review” (EUA), “International Review of Education” (UNESCO/Hamburgo), “Canadian & International

Education” (Canadá), “Compare” (Reino Unido) e “Prospects” (UNESCO). Há ainda outros periódicos – por exemplo, em francês e em espanhol – que trazem com frequência artigos comparativos, ou que oferecem ocasionalmente edições especiais dedicadas à educação comparada, como o “Propuesta Educativa” (Argentina); ou aqueles cujo conteúdo é inteiramente comparativo, como o periódico grego “Synkritiki kai Diethnis Ekpaideutiki Epitheorisi” (Atenas).

O estudo avançado da educação comparada está amplamente institucionalizado em programas de pós-graduação. Por exemplo, nos países de língua inglesa no mundo, alguns dos principais centros nos Estados Unidos são: a Universidade de Colúmbia, a Universidade Estadual da Flórida, a Universidade de Harvard, a Universidade Estadual de Ohio, a Universidade de Pittsburgh, a Universidade de Maryland, a Universidade Estadual de Nova Iorque, em Buffalo e em Albany, a Universidade de Illinois, a Universidade de Wisconsin, a Universidade da Califórnia em Los Angeles, a Universidade da Califórnia do Sul, a Universidade de Stanford, a Universidade Loyola e a Universidade do Havaí. Austrália, Canadá, Inglaterra, Nova Zelândia e muitos dos países anglófonos na África, especialmente a África do Sul, também oferecem programas de pós-graduação. Na Europa Continental, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Malta, Noruega, Portugal e Suécia oferecem cursos especializados em educação comparada. De maneira geral, a institucionalização da educação comparada vem aumentando, não só na Europa Meridional e no Leste Europeu, mas também nos centros universitários metropolitanos mais antigos, à medida que as universidades internacionalizam seus programas e absorvem um mercado de estudantes estrangeiros.

Igualmente, em termos de suas redes internacionais e de seus congressos, a educação comparada está indo excepcionalmente bem. Mas como está se saindo intelectualmente? Isto é, que tipo de preocupações e que tipo de trabalho acadêmico foi realizado, e vem sendo realizado no campo de estudo denominado educação comparada, basicamente, a partir de uma base ligada à universidade? Onde estamos? E para onde vamos?

Os dois volumes desta obra são um esforço para discutir sucintamente a situação. Como organizadores, utilizamos diversos princípios.

Diversos argumentos orientam a forma como organizamos os volumes, e podem ser resumidos da seguinte maneira:

1. Ambos os volumes argumentam que aquilo que é considerado “boa” educação comparada tem mudado ao longo do tempo. Analisam as agendas acadêmicas mutáveis, as perspectivas de atenção em transformação e as diferentes linguagens acadêmicas utilizadas para construir educação comparada. Perguntam por que isso acontece: por que a “educação comparada” muda suas preocupações epistemológicas, sua leitura do mundo e suas aspirações de atuar sobre ele? Mostram as maneiras pelas quais a educação comparada responde

às mutantes políticas e economias de eventos reais no mundo, assim como às correntes intelectuais que são fortes em tempos e locais específicos. A consequência é que podem ser identificadas diversas educações comparadas, tanto em um momento específico quanto ao longo do tempo, e essa educação comparada continua a mudar com as novas leituras do mundo que emergem atualmente.

2. Há algumas coisas que esta obra não é, nem pretende ser. Não é uma enciclopédia que cobre o universo da educação comparada (e os acadêmicos dentro dele). Não oferece estudos de caso nacionais sobre educação, algo que já estava fora de época há 50 anos. Em especial, os volumes não assumem que o Estado-nação seja a unidade de análise correta em educação comparada. A obra também não embarca em uma série de estudos de caso sobre a condição da educação comparada na Argentina, no Brasil, no Canadá, na Dinamarca etc., nem lamenta que a educação comparada seja relativamente frágil no Sul ou no Leste, nem insiste em que a tarefa desta publicação seja corrigir esse desequilíbrio. Construir uma educação comparada no Sul para o Sul e do Sul é um pouquinho mais complexo do que isso, ainda que o clichê político do Sul tenha sido decifrado.
3. Portanto, a presente obra é um relato de como um campo de estudo foi, é e está sendo considerado dentro das políticas de seu tempo. Analisa a construção de uma educação comparada nos séculos XIX e XX, principalmente no Volume 1. O Volume 2 mostra quão vigoroso é o campo atual dentro das novas políticas da atualidade.
4. Esta obra é uma importante declaração da condição de um campo; não é uma declaração por modismo. Assim, o futuro da educação comparada é tratado, especialmente no Volume 2, mas não com a convicção precipitada de que o futuro tem a ver com o choque de civilizações; ou de que o futuro seja mais globalizado; ou de que é necessário apenas melhor entendimento de uma perspectiva intelectual (identificada e específica).
5. Este livro é produzido em um momento crucial da história dessa área do conhecimento e, portanto, deixa aberto seu futuro, oferecendo uma ampla diversidade de maneiras para falar sobre esse futuro.

A obra é dividida em dois volumes, cada um com quatro seções.

No Volume 1, a Seção 1 mostra a construção da educação comparada como um discurso, incluindo a evolução da educação comparada como um discurso acadêmico, até o final da década de 1970. A seção destaca também que, como conceitualizada nos séculos XIX e XX, a educação comparada era um projeto ideológico para ação no mundo. No século XIX, formuladores de políticas utilizavam, na prática, uma perspectiva comparada para construir uma nova tecnologia social: educação básica de massa e sistemas nacionais de educação. Assim, o tema mais amplo desta seção refere-se à maneira pela qual o campo de

estudo vê seu passado no contexto político. O caminho direto para compreender a seção é vê-la como a identificação e a análise de paradigmas epistemológicos específicos que, ao longo do tempo, conceitualizaram a educação comparada no contexto social.

A Seção 2 trata do mundo e do mundo da educação comparada após a década de 1980: o repensar sobre os pressupostos e abordagens clássicas cuja construção foi descrita e analisada na Seção 1.

A Seção 3 é dedicada, em parte, ao tema da ação comparada – ou seja, àquelas formas de atuar sobre o mundo e sobre o mundo da educação fundamentadas em uma avaliação comparativa do mesmo. Os temas estratégicos que os autores foram convidados a abordar em suas descrições e em suas análises foram: (a) qual foi a agenda política para as atividades; (b) qual foi a visão do sistema público internacional que informou a ação política e a reforma educacional; (c) qual foi a visão da relação entre cultura, economias e educação; e (d) que conceito de educação comparada passou a ser visível?

A Seção 4 trata da transição da ansiedade em torno das relações entre sistemas educacionais e economias industriais nos séculos XIX e XX para as relações de sistemas educacionais e as economias do conhecimento que surgiram no final do século XX e no início do século XXI. Portanto, esta seção discute alguns dos padrões clássicos de reformas de sistemas educacionais, de modo a torná-los mais relevantes para a industrialização e para as contestações e resistências – e para padrões de educação muito diferentes – que vieram como consequência. No entanto a preocupação não é meramente histórica. O mesmo imperativo econômico que causou tanta perplexidade nos séculos XIX e XX está adotando uma denominação repetitiva contemporânea sob as rubricas de “globalização” e “economias do conhecimento”, informadas ocasionalmente por visões do neoliberalismo. Qual é a natureza do debate contemporâneo?

No Volume 2, a ênfase é sobre como o mundo mudou e como essa mudança afetou modos de pensar em diversas formas de educação comparada. Portanto, exemplifica algumas das preocupações e das concepções mais importantes da educação comparada: transições rápidas nas sociedades; nova ênfase no ensino e na aprendizagem; busca pela recuperação, pela reinvenção e pela criação de identidade e de identidades futuras, incluindo ideias de pós-colonialismo e o sentido atual daquilo que constitui globalização.

Dessa forma, o Volume 2 evita com muita cautela um tratamento convencional de sistemas de educação e descrições de reformas educacionais em muitos Estados-nação ou a descrição de sistemas educacionais setor por setor: elementar, secundário, formação de professores e assim por diante; e evita as descrições comparativas de tendências e processos educacionais país por país ou com base em regiões.

Nessa estrutura geral, a Seção 5 do Volume 2 discute o pós-colonialismo. Esta é uma área crescente na educação comparada, na interseção entre ciência política,

estudos literários, teoria linguística e história. As preocupações centrais são aquelas ligadas a identidade e idioma, formação e reorganização de políticas e do Estado e sua cultura política, termos pós-coloniais de contestação discursiva, mudanças na natureza do Estado, e novas teorias de direitos. Esta não é apenas uma área extremamente interessante para a exploração comparativa: é também uma área difícil de novas teorizações. E pedimos a Elaine Unterhalter – cuja experiência sobre a África do Sul e seu interesse em gênero, teoria de direitos, teoria das capacidades, e desenvolvimento acompanham o tema do pós-colonialismo – que editorasse esta seção dos dois volumes.

A Seção 6 aborda estudos comparativos sobre “a pessoa educada”, tal como ela é construída por meio da escolarização, e culturas pedagógicas em diferentes momentos e em diferentes localidades. Assim, esta seção explora a revisão de tradições de conhecimento e a construção – o fazer e o adotar – da identidade pedagógica, um tema que tem uma longa história na educação comparada, mas que vem sendo revitalizado por meio do trabalho de acadêmicos tais como Basil Bernstein e Tom Popkewitz, de feministas e defensores de identidades posicionais tais como os negros norte-americanos, e alguns especialistas em currículo. Tendo em vista que a natureza dos locais de educação se altera na modernidade recente, a questão das culturas educacionais e identidade pedagógica torna-se vigorosamente desconectada de noções de cidadania, e cada vez mais vigorosamente vinculada à economia ou à religião. Dessa forma, a conceitualização de temas de cultura, conhecimento e pedagogias vem mudando rapidamente, e uma educação comparada do futuro deve desenvolver novas maneiras de analisar o tema da identidade.

As Seções 7 e 8 perguntam quais serão os caminhos futuros. Após as Seções 1 a 6, perguntam: há algo mais a ser discutido? A resposta é sim. Os volumes terminam com um conjunto de propostas novas para novas concepções de educação comparada.

A HISTÓRIA E A CRIAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMPARADA

Robert Cowen

Max Eckstein e Harold Noah não sabem, mas há anos eu gosto de ambos, a nível pessoal. O que mais me sensibilizou foi terem sido eles os primeiros na comunidade da educação comparada a receber-me afetosamente nos Estados Unidos, onde, para minha surpresa, fui ensinar sociologia e educação comparada em uma boa universidade, no curso de pós-graduação. Em termos profissionais, eles anteriormente já haviam resolvido um de meus problemas como estudante: onde existe uma história da educação comparada? A resposta estava lá, em seu texto clássico (NOAH; ECKSTEIN, 1969). Nesse trabalho, as origens dessa área do conhecimento estavam estabelecidas com clareza exemplar. As notas de rodapé eram precisas e revelavam a profundidade das pesquisas realizadas. Considerando minha intenção de especializar-me em educação comparada, foi para mim um imenso alívio constatar que havia uma história – e havia também aquele maravilhoso relato no livro de Bereday (1964) sobre acadêmicos em outros países, suas universidades e seus departamentos. A educação comparada existia e tinha uma história. Havia mais ofertas de trabalhos em sociologia, mas a educação comparada era, sem dúvida, um tema mais atraente. Eu poderia fazer carreira. A história dava-me essa legitimidade.

E agora, algumas décadas mais tarde? Agora que estamos todos legitimados, em que sentido existimos historicamente?

A primeira dificuldade é o fato de termos uma grande parte da história ainda não conhecida, e de não dispormos de mão de obra para torná-la visível. Temos arquivos em universidades importantes, mas não há compensações óbvias suficientes para que jovens acadêmicos empreendam a tarefa de pesquisá-los. Temos contribuições individuais, não publicadas, admiráveis sobre a história desse campo, como as de Peter Hackett e Richard Rapacz, mas até agora ninguém reuniu essas correspondências (nos dois sentidos). Gita Steiner-Khamsi e outros deram pelo menos um primeiro passo na pesquisa sobre a história oral, algo que obviamente deve ser retomado o mais rapidamente possível, pela Sociedade de Educação Comparada na Europa. No entanto, mais uma vez, o problema inicial é a dificuldade que se associa à carreira para alguém ser identificado como especialista na história da educação comparada.

A segunda dificuldade é o imenso esforço necessário para manter em andamento um desses projetos históricos sérios: um aspecto discutido com extrema clareza na

seção de Agradecimentos que abre o livro “Common Interests, Uncommon Goals” (MASEMANN; BRAY; MANZON, 2007). Há problemas muito práticos na atividade de escrever histórias – a maneira pela qual devem ser escritas quando se trabalha com seriedade em pesquisa histórica. Miguel Pereyra, por exemplo, vem trabalhando seriamente e há muito tempo na análise de Kandel como acadêmico na história da educação comparada. No entanto, a busca por material referente a Kandel envolveu grandes viagens e despesas que só podem ser enfrentadas com grande esforço por um acadêmico em meio de carreira, mas há pouco apoio estrutural para uma pesquisa histórica como essa.

A terceira dificuldade é que, devido à invisibilidade de um grande volume de informações, simplesmente não temos a densidade de informações necessária para compor uma história consistente. É impressionante o volume de material necessário para garantir um relato histórico de alto nível. O trabalho de Dalrymple em “The Last Mughal” (2007), tão brilhantemente contextualizado, depende da possibilidade de um conjunto completo de informações do arquivo nacional tornar-se disponível. O trabalho de Herman em “The Scottish Enlightenment” (2006) depende de uma sólida bibliografia elaborada a partir de textos anteriores, especializados e detalhados. Histórias importantes, sejam elas de autoria de Norman Davies (1997) ou de Tony Judt (2007), baseiam-se em bibliografias cujas referências equivalem à extensão de todo um capítulo de um ensaio. Um contra-argumento óbvio poderia ser apresentado: esse é um trabalho de investigação “central” à história (embora essa seja uma expressão curiosa, tendo em vista os temas que os historiadores estudam atualmente). E, ainda de acordo com o contra-argumento, pode-se afirmar que a comparação é injusta, uma vez que estamos falando de histórias de campos de estudo. Contudo, esta última proposição não é convincente, tendo em vista textos como o livro “The Sociology of Philosophies”, de Randall Collins (1998), o livro de Friedrichs (1970) sobre sociologia, ou mesmo uma monografia como a de Bartholomew (1989), que trata de um campo de estudo sobre a formação da ciência no Japão.

No momento, simplesmente não dispomos de material suficiente para ir além do imenso volume de trabalho já envolvido na organização dos artigos nesta seção do livro. É admirável o aparato acadêmico de todos os capítulos desta seção, e em alguns deles, esse aparato acadêmico é surpreendente. No entanto, ainda nos falta material.

O problema também é mais grave do que isso porque, mais cedo ou mais tarde, uma história da educação comparada haverá de tornar-se uma história comparativa da educação comparada.

Ainda estamos um pouco distantes disso, embora seja importante lembrar que a “história” da educação comparada nestes volumes não se limita à primeira seção. A leitura dos capítulos das outras seções dos volumes – Larsen, sobre história; Steiner-Khamsi e sua conceituação do desenvolvimento da educação comparada; a

exploração e o estudo da educação comparada no Leste da Ásia, esquematizada por Wang e Dong e Shibata; o conceito de vozes levantado por Mehta; os mapeamentos de Paulston; a análise de Popkewitz – levam-nos a pensar nas possibilidades e nas temáticas de uma potencial história comparativa desse campo de estudos.

Há também o receio do choque que virá mais tarde, concluída a leitura dos dois volumes, quando percebermos que não temos, em versão impressa, uma história séria da educação comparada no Brasil ou na Argentina, apesar da importância de Sarmiento, na Argentina, com suas visões políticas e sua impressionante educação comparada prática, ou da importância de Anísio Teixeira e suas conexões internacionais na história educacional brasileira. (Sem dúvida, há em nossos periódicos especializados artigos sobre esses dois autores, oferecendo boas sugestões sobre em que direção uma “história” deve ir, mas é justamente a isso que me refiro: temos artigos e sugestões; e não temos histórias).¹

Nem chegamos a reunir de maneira séria as histórias individuais da educação comparada na Alemanha, na França, na Itália e assim por diante. Embora, mais uma vez, em pelo menos três capítulos de livros ou artigos escritos por Wolfgang Mitter (um deles encontra-se publicado no Volume 2) seja possível encontrar indicações para uma história comparada mais completa.

Portanto, sejamos otimistas como uma criança animada e feliz. Vamos supor que uma fundação importante, como a Gulbenkian ou a Hoover, decida que vale a pena financiar uma história comparativa dessa subárea do conhecimento. Além de criar um Conselho Consultivo composto por acadêmicos de nível sênior, como Eckstein, Noah, Kazamias, Mitter e Rust, o que gostaríamos que nossa equipe de verdadeiros pesquisadores levantasse como evidências para esta suposta história, de modo que nosso material para escrevê-la se tornasse cada vez mais profundo?

Quase certamente, seria necessário rever a história de outros campos de estudo, inclusive o do estudo comparativo (SCHRIEWER, 2006). Seria necessário dar visibilidade às mulheres, por exemplo, Ann Dryland, Madame Hattinguais: elas estão na história, mas não estão nas nossas histórias. Desconfio que também seria necessário dar um sentido mais completo aos pressupostos metaepistêmicos de diversas comparações em diversos países, por exemplo, o efeito que a sociologia estrutural-funcionalista nos Estados Unidos exerce sobre a educação comparada americana, mas a relativa falta de efeito da Escola de Frankfurt; o medo da sociologia, que caracteriza a escola “culturalista”, mas não Lauwerys, no Instituto de Educação e no *King’s College*, em Londres, no final da década de 1950 e no início da década de 1960; a súbita mudança no vocabulário, que inclui a palavra “internacional” como qualificativo da palavra “comparada”, ou justaposta

1. Nota de revisão técnica da tradução (NRTT): Em relação ao Brasil, há um estudo clássico de um grande educador brasileiro que foi Lourenço Filho. LOURENÇO FILHO, M. B. *Introdução ao estudo da escola nova*. São Paulo: [s.n.], 1963.

a ela; e os motivos que levam a uma reviravolta linguística ou a uma reviravolta pós-moderna, ou ainda o novo vocabulário que envolve uma reviravolta geográfica e um certo número das diversas ciências sociais, inclusive uma alusão a esta última reviravolta dentro da educação comparada.

Além disso, surpreendentemente, não temos um relato preciso, do tipo produzido por um historiador, sobre a vida de George Bereday ou de Joseph Lauwerys e seu trabalho na UNESCO, seus vínculos com Piaget, com o BIE, com Teixeira e com Hiratsuka, no Japão. John Bereday e Lauwerys estabeleceram vínculos entre pessoas e ideias através de culturas e continentes e, por razões bastante justificáveis – inclusive, seu impacto sobre suas próprias instituições, sobre as sociedades de educação comparada e sobre gerações de estudantes de cursos de pós-graduação, assim como suas impressionantes habilidades como palestrantes, são muito conhecidos no campo de estudo; mas, indiretamente, levantam uma questão mais ampla.

Não compreendemos nossas próprias iconografias. Por exemplo, *Sir* Michael Sadler foi, evidentemente, um excelente funcionário público e um líder na área da educação e, pode-se dizer, um ser humano bastante agradável. Ótimo. Mas nós lhe atribuímos uma espantosa importância na educação comparada, embora aquele seu famoso ensaio (SADLER, 1964) tenha causado muito mais confusão do que apresentado soluções. No entanto, Sadler está sempre presente nas “histórias”, o que se torna um problema histórico da construção social de nossas iconografias. Sem dúvida, uma história comparativa de nosso campo de estudos investigaria se essas iconografias também foram inseridas na evolução da tradição da educação comparada no Japão, na Alemanha ou na França.

O paradoxo final, certamente, é que, enquanto a evidência pode tornar-se disponível, como se já estivesse preparada por meio da estabilização e do desenvolvimento dos arquivos, bem como transformando os “fatos ocultos” mais visíveis, o mesmo não acontece com os problemas.

Em algum ponto desta primeira seção sobre a criação e a recriação de um campo de estudo, Andreas Kazamias que, como historiador, está e sempre esteve profundamente comprometido com a produção de um volume imenso de trabalho sobre a história do campo de estudo, cita T. S. Eliot. A citação confirma, de maneira sutil e elegante, uma das convicções do próprio Andreas: cada geração deve reescrever sua história.

Essa convicção quase nos coloca um paradoxo. As proposições de Eliot e Kazamias criam a ideia de que é o futuro que determina o passado. Sim, eu sei que nenhum deles fez essa afirmação. Mas as probabilidades são estimulantes. A citação de Eliot tem repercussões. Nossas histórias contemporâneas sobre nós mesmos devem ser revisitadas agora, e deverão ser revisitadas novamente e, com frequência, no futuro.

Referências bibliográficas

- BARTHOLOMEW, J. R. *The formation of science in Japan*. Building a research tradition. New Haven: Yale University Press, 1989.
- BEREDAY, G. Z. F. *Comparative method in education*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964.
- COLLINS, R. *The sociology of philosophies: a global theory of intellectual change*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1998.
- DALRYMPLE, W. *The last Mughal: the fall of a dynasty*. Delhi, 1857. London: Bloomsbury, 2007.
- DAVIES, N. *Europe, a history*. London: Pimlico, 1997.
- FRIEDRICH, R. W. *A sociology of sociology*. New York: Free Press; London: Collier-Macmillan, 1970.
- HERMAN, A. *The Scottish Enlightenment: the Scots' invention of the modern world*. London: Harper, 2006.
- PERENNIAL JUDT, T. *Postwar: a history of Europe since 1945*. London: Pimlico, 2007.
- MASEMANN, V.; BRAY, M.; MANZON, M. (Eds.). *Common interests, uncommon goals: histories of the World Council of Comparative Education Societies and its members*. Hong Kong: Springer, Comparative Education Research Centre, 2007.
- NOAH, H. J.; ECKSTEIN, M. A. *Toward a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- SADLER, Sir Michael. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education?. *Comparative Education Review*, n. 7, p. 307-314, 1964.
- SCHRIEWER, J. (Ed.) Comparative methodologies in the social sciences – cross-disciplinary inspirations. *Comparative Education*, Special Issue, v. 32, n. 42, p. 3, 2006.

OS PRIMÓRDIOS MODERNISTAS DA EDUCAÇÃO COMPARADA: O TEMA PROTOCIENTÍFICO E ADMINISTRATIVO REFORMISTA-MELIORISTA

Pella Kaloyiannaki e Andreas M. Kazamias

Introdução

Os primórdios modernistas da educação comparada (EC) como campo de estudo são convencionalmente ligados ao período pós-Iluminismo, no início e em meados do século XIX, especificamente ao trabalho pioneiro de Marc-Antoine Jullien de Paris e aos discursos de formuladores de políticas educacionais, reformadores e administradores na área da educação na Europa e nos Estados Unidos, como Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard, nos Estados Unidos; Victor Cousin, na França; e o poeta e inspetor escolar Matthew Arnold, na Inglaterra. Em primeiro lugar, este capítulo analisa com certa profundidade as ideias de Jullien sobre a EC – sua metodologia, sua epistemologia e sua ideologia –, refletidas principalmente em seu trabalho, agora famoso, “*Esquisse et vues préliminaires d’un ouvrage sur l’éducation comparée*”¹, publicado em 1817, que levou Jullien a ser aclamado como “o pai” da EC. A concepção de Jullien sobre a EC será tratada aqui como representante do “tema protocientífico humanístico e meliorista” na história desse campo. Em segundo lugar, o estudo analisa mais brevemente aquilo que pode ser identificado como “o tema reformista-meliorista na educação comparada”, que se refere a discursos sobre educação no exterior, refletidos nos textos relevantes de formuladores de políticas, reformadores e administradores do século XIX, como Victor Cousin, da França, e Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard, dos Estados Unidos da América.

O tema protocientífico e humanista: Marc-Antoine Jullien de Paris

O homem, seu trabalho e sua época

Marc-Antoine Jullien de Paris nasceu em Paris em 1775, filho de pais com alto nível de formação na área de humanidades (filosofia, idiomas, literatura e

1. Nota de tradução (NT): “*Esquisse et vues préliminaires d’un ouvrage sur l’éducation comparée*” é uma obra sobre educação comparada, referenciada neste texto simplesmente como *Esquisse*.

cultura clássica). Ainda jovem e por um curto período, trabalhou como jornalista para os jacobinos e a Convenção Nacional Francesa, e foi diplomata e legionário a serviço de Napoleão Bonaparte. Viajou por toda a Europa, visitou a Inglaterra e a Escócia; foi também ao Egito como comissário de guerra na expedição de Bonaparte a esse país. Pela maior parte de sua vida, até sua morte, em 1848, dedicou seu tempo ao estudo da educação e da pedagogia, áreas sobre as quais escreveu livros, monografias, ensaios, relatórios e memorandos. Jullien fundou e dirigiu, de 1819 a 1830, o periódico “*Révue Encyclopédique*” ou “*Analyse raisonnée de productions les plus remarquables dans la littérature, les sciences et les arts*”², para o qual escreveu, entre outros temas, sobre a educação pública na Suíça, na Bélgica e na Espanha.

O interesse de Jullien pelo tema da educação começou muito cedo em sua vida, durante a Revolução Francesa, e manteve-se até sua morte. Segundo seu biógrafo, R. R. Palmer, Jullien começou a escrever livros sobre o tema em 1805, quando servia nas Forças Armadas francesas. Como teórico da educação, sentia-se particularmente atraído pela ideias pedagógicas dos famosos educadores suíços J. H. Pestalozzi e P. E. Fellenberg, cujas escolas visitou na Suíça – em Yverdun e Hofwyl, respectivamente (PALMER, 1993). Segundo Fraser, em seu prestigioso trabalho de tradução e edição do *Esquisse*, de Jullien:

Até sua morte [...] Jullien esteve constantemente envolvido com questões científicas e culturais. Fundou a Sociedade Francesa da União das Nações, e convidava acadêmicos internacionais para jantares mensais em sua casa. Viajava continuamente, participando de congressos internacionais, dedicando seu tempo a sociedades de eruditos, e correspondendo-se com estadistas e educadores cujo cosmopolitismo buscava escapar das fronteiras do nacionalismo que se consolidava na Europa (FRASER, 1964, p. 12).

Na vida e no trabalho de Jullien é possível distinguir elementos que, combinados entre si, tiveram efeito sobre suas ideias pioneiras na promoção da *episteme* (ciência) da educação comparada. Jullien nutria-se também com as ideias e o espírito do “paradigma de modernidade” do Iluminismo, com sua ênfase em razão/racionalismo, empirismo, ciência (inclusive ciência social), universalismo, secularismo, progresso e Estado-nação. Embora não fosse previsível, desenvolveu interesse pelo estudo científico da educação.

Educação comparada como “uma ciência quase positivista”

Jullien imaginava a “educação” e, com maior razão, a educação comparada como “uma ciência quase positivista” (*science positivie*), análoga à anatomia comparada. No *Esquisse*, explicava:

2. NT: “Revista Enciclopédica” ou “Análise fundamentada das mais notáveis produções em literatura, ciências e artes”.

A educação, como todas as outras ciências e todas as artes, é composta de fatos e observações. Portanto, assim como para outros ramos do conhecimento, também para esta ciência é preciso formar coleções de fatos e observações organizados em gráficos analíticos que permitam que sejam relacionados e comparados, de modo a deduzir deles certos princípios, determinadas regras, para que a educação possa tornar-se uma ciência quase positivista [...]. Pesquisas sobre *anatomia comparada* resultaram em avanços na ciência da anatomia. Da mesma forma, as pesquisas sobre *educação comparada* devem prover novos meios para aprimorar a ciência da educação (FRASER, 1964, p. 40-41).

Para fazer da educação comparada “uma ciência quase positivista”, Jullien desenvolveu o *Esquisse*, já mencionado, que consistia de duas partes principais:

[a] uma declaração introdutória sobre a avaliação crítica de Jullien do estado da educação nos diversos países da Europa, e suas próprias ideias sobre como seria possível melhorar a educação europeia ‘incompleta’ e ‘defeituosa’; e [b] uma série de questões que pretendiam coletar ‘fatos e observações’, e que eram ‘destinadas a fornecer material para Tabelas de Observações Comparadas’ (FRASER, 1964, p. 31).

Por que uma ciência de educação comparada?

Assim como seu contemporâneo Auguste Comte (1798-1857), filósofo e sociólogo científico positivista francês, Jullien acreditava que o método científico poderia ser aplicado a questões das áreas sociais e de humanidades. Portanto, sendo uma ciência positivista, a educação comparada deveria centrar-se em fatos e observações passíveis de serem determinadas de maneira objetiva e coletadas de maneira sistemática. Segundo Jullien, uma “ciência quase positivista” de educação comparada, cuja coleta e tabulação de “fatos e observações” aplicassem métodos e técnicas/instrumentos como aqueles aplicados pelas ciências positivistas e pelas “artes mecânicas”, seria útil para a reforma e o aprimoramento da educação contemporânea na Europa. Na introdução do *Esquisse*, Jullien afirmava que, nos diversos países da Europa, tanto a educação pública quanto a educação privada eram “incompletas, insuficientes, sem coordenação [...] sem harmonia interna nas diferentes esferas – física, moral e intelectual – nas quais os estudantes deveriam ser orientados”. Atribuía à educação incompleta e defeituosa os males sociais, políticos e morais dos países da Europa, a corrupção e a “degradação de mentes e corações, que produziu revoluções e guerras”, a desordem e a deterioração geral das sociedades europeias. Consequentemente, a educação precisava ser reformada e aprimorada. Em suas próprias palavras:

A reforma e o aprimoramento da educação – a verdadeira base da edificação social, fonte primária de hábitos e opiniões, que exerce poderosa influência sobre toda a vida – são uma necessidade sentida na Europa, de maneira geral, como por instinto. Trata-se de indicar os meios para satisfazer as necessidades da maneira mais segura, mais eficiente e mais imediata (FRASER, 1964, p. 35).

Segundo Jullien, a abordagem metodológica que permitiria corrigir os defeitos e as fragilidades da educação e, de maneira geral, “a condição da educação e da instrução pública em todos os países da Europa” seria a elaboração de “sumários analíticos de informações”, coletadas por meio de uma “série de questões” – um questionário – organizada na forma de “tabelas de informações comparadas” e classificada segundo “títulos uniformes” para permitir “análises comparativas”. A responsabilidade pela coleta desses fatos e dessas observações educacionais, para avaliações e busca de soluções para os problemas educacionais, “seria atribuída a homens intelectuais e ativos capazes de fazer julgamentos seguros, (e) com reconhecida conduta moral” (FRASER, 1964, p. 36-37; KALOYIANNAKI, 2002, p. 42-43). Jullien articulou da seguinte maneira esse valor reformista-meliorista de sua concepção científica “quase positivista” da educação comparada:

Esses sumários analíticos de informações sobre a condição da educação e da instrução pública em todos os países da Europa forneceriam sucessivamente tabelas comparativas do estado atual da Europa em relação a tabelas comparativas da situação educacional desse continente. Seria fácil avaliar aqueles que estão avançando; aqueles que estão ficando para trás, aqueles que permanecem inalterados; quais são, em cada país, as áreas carentes e inadequadas; quais são as causas dos defeitos internos... ou quais são os obstáculos aos avanços em relação à religião, à ética e à área social, e de que forma esses obstáculos podem ser superados; por fim, que setores em cada país oferecem melhorias que podem ser replicadas em outro país, com as modificações e mudanças adequadas para as circunstâncias e as localidades (FRASER, 1964, p. 37).

Uma perspectiva científica “quase positivista” na educação comparada, tal como vista por Jullien, seria valiosa também em relação a outros aspectos. Por um lado, “forneceria novos meios para o aperfeiçoamento da ciência da educação” (FRASER, 1964, p. 41). Por outro lado, liberaria o estudo comparativo da influência de políticas, da onipotência da religião, do preconceito e do despotismo (KALOYIANNAKI, 2002). E mais, ajudaria a construir nações, como ele argumenta no caso de um estudo comparativo da educação nos 22 cantões da Suíça. Sem dúvida, segundo Jullien, o estudo comparativo da educação nos cantões da Suíça atenderia a um duplo objetivo: em primeiro lugar, “dará vida à ideia de transferir uns aos outros aquilo que pode ser adequado e útil em suas instituições”; e em segundo lugar, estabelecerá e consolidará “a unidade política da Suíça”, por meio do desenvolvimento de uma “mentalidade nacional da Helvécia” (FRASER, 1964, p. 45-46).

A metodologia de Jullien: o “questionário” e os indicadores de comparação

A metodologia comparativa de Jullien pode ser descrita como “empírico-dedutiva”, e talvez “qualitativa quase etnográfica”. Tinha o objetivo de reunir dados – nas palavras de Jullien, “fatos e observações” – sobre a educação e questões relacionadas, por meio

de um questionário que consistia em uma série de questões sobre seis áreas da educação³:

(a) ensino primário e comum; (b) ensino secundário e clássico; (c) ensino superior e científico; (d) ensino normal; (e) educação de meninas; e (f) educação em relação à legislação e instituições sociais. As observações e os fatos coletados seriam então ‘organizados em gráficos analíticos’ ou ‘tabelas de observações comparadas’ que permitiriam uma análise comparativa e a dedução de ‘certos princípios, determinadas regras, para que a educação pudesse tornar-se uma ciência quase positivista’ (FRASER, 1964, p. 40).

No *Esquisse*, Jullien identificou os temas/tópicos educacionais para as seis áreas que seriam objeto dos problemas a serem propostos. No entanto, conseguiu concluir questões apenas para as duas primeiras áreas: ensino e instrução para os níveis primário e comum; e ensino secundário e clássico. Em cada área, as questões propostas cobriam diversos tópicos e questionamentos da área da educação. Algumas das questões eram relativamente curtas, buscando extrair dados quantitativos, ou perguntas cujas respostas eram “sim” ou “não”; outras eram relativamente longas, e buscavam extrair avaliações e interpretações qualitativas. De maneira breve e seletiva, apresentamos a seguir o conteúdo das questões relacionadas às duas primeiras áreas:

1. A primeira área – ensino e instrução para os níveis primário e comum incluíam questões sobre: (a) escolas primárias ou elementares (*elementary schools*): por exemplo, número, organização, manutenção e administração, diferenças entre as escolas destinadas a crianças de diferentes crenças religiosas, sejam elas gratuitas ou não; (b) estudantes: por exemplo, número, idade de admissão, taxas de matrícula; (c) diretores e professores do ensino primário: por exemplo, número, formação, salários, possibilidades de progressos ou aposentadoria; (d) educação física e ginástica: amamentação de crianças, alimentação, vestimentas, sono, camas, jogos, exercícios, caminhadas, cuidados de higiene e dieta, doenças, vacinação e taxas de mortalidade; (e) educação moral e religiosa: por exemplo, desenvolvimento inicial de sentimentos morais, repressão de tendências negativas, influência de mães de família, instrução religiosa, seja ela árida e dogmática ou interessante e adequada para produzir uma impressão profunda na alma, regulamentações e disciplina das escolas primárias, punições [...] emulação: é utilizada como motivação necessária, ou não? (f) educação intelectual: por exemplo, desenvolvimento das faculdades mentais, instrução ou aquisição de conhecimento, educação inicial sobre os sentidos e os órgãos, objetivos e meios utilizados no ensino, exercícios para a memória, três faculdades principais: atenção, comparação, raciocínio; (g) educação

3. NRTT: A educação básica no Brasil compreende a educação infantil até os 5 anos, educação fundamental dos 6 aos 14 anos; e ensino médio dos 15 aos 17 anos. A UNESCO considera os seguintes níveis educacionais: a educação infantil (de 0 a 6 anos), a educação primária (de 7 a 11 anos), educação secundária (de 12 anos até atingir a educação superior, subdividida por *Lower Secondary Education*, dos 12 aos 15 anos, e *Upper Secondary Education*, dos 17 aos 18 anos) e educação superior (estágio seguinte ao da educação secundária independente do curso, duração).

- doméstica e privada: por exemplo, até que ponto a educação tem início e é continuada pelos pais, no seio da família, em harmonia com a educação e a instrução fornecidas em escolas primárias e públicas, ou em contraposição a elas?; (h) ensino nos níveis primário e comum, em sua relação com o ensino secundário ou com o segundo estágio, e em sua relação com as intenções da criança: por exemplo, a organização atual do ensino primário e comum está baseada em fundamentos suficientemente amplos, sólidos e completos para fornecer às crianças das classes pobres e trabalhadoras todos os conhecimentos elementares indispensáveis para que possam exercitar e desenvolver suas potencialidades?; e (i) considerações gerais: por exemplo, a maneira como as crianças são educadas atualmente até os 7 ou 9 anos de idade é a mesma praticada em épocas anteriores? Se não, quais são as diferenças entre as novas formas de educar e as formas praticadas antigamente? (FRASER, 1964, p. 53-67).
2. As questões na segunda área, ensino secundário e clássico, eram semelhantes às da primeira área. Buscavam informações sobre: (a) escolas secundárias (colégios, ginásios, instituições privadas e internatos): por exemplo, número, natureza, origem e fundação, organização, encargos financeiros; (b) estudantes: por exemplo, número, idade, divisão em turmas etc.; (c) educação física e ginástica; (d) educação moral e religiosa: por exemplo, conhecimento de Deus, orações diárias, sentimento de benevolência, coragem, paciência; (e) educação intelectual: por exemplo, desenvolvimento das faculdades, aquisição de conhecimento ou instrução [...] objetivos/métodos de ensino [...] livros clássicos [...] exercícios para o desenvolvimento da memória, discernimento ou raciocínio, imaginação [...] férias [...] estilo de redação de cartas [...] estudo da legislação; (f) educação doméstica e familiar em sua relação com a educação pública; e (g) considerações gerais e questões diversas (FRASER, 1964, p. 67-82).

Jullien e seu conceito de educação comparada: uma ciência positivista ou humanista?

Do ponto de vista privilegiado de uma metodologia empírico-científica do positivismo, pode-se afirmar, como de fato se afirmou, que o questionário de Jullien é demasiadamente complexo, demasiadamente longo e “tendencioso”, no sentido de que “os pressupostos de Jullien sobre os objetivos adequados da educação permeavam as questões que propôs” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 29). Da mesma forma, sob a mesma perspectiva metodológica do positivismo, é possível acrescentar também que, em muitas partes, as questões propostas no *Esquisse* são confusas e “induzidas”, menos preocupadas em registrar “fatos e observações” que podem ser “determinados de maneira objetiva” e coletados de maneira sistemática, e mais destinados a divulgar e promover as ideias e teorias de Jullien sobre educação. Esses comentários críticos certamente seriam procedentes, em particular em relação às perguntas confusas, “tendenciosas” e “induzidas”, que aparecem com frequência sob as categorias temáticas de “educação moral e religiosa” e de “educação intelectual”. Apresentamos a seguir uma seleção de exemplos pertinentes a esses tipos de questão:

Educação moral e religiosa

- A instrução religiosa é limitada ao ensino e à explicação do catecismo, de preceitos, dogmas, cerimônias, formas exteriores? Ou busca penetrar a alma das crianças, dar uma sólida fundamentação interna para sua crença religiosa, formar sua consciência, desenvolvê-las e fortalecê-las por meio do duplo poder dos hábitos e dos exemplos, do caráter moral, da devoção verdadeira, da disposição à *benevolência*, à *tolerância*, à *caridade cristã*?
- Existe empenho (de acordo com o sábio conselho do filósofo alemão Basedown) em levar as crianças a entender o lado belo da virtude e o lado ruim do vício, de modo que se tornem de fato pessoas de bem, e não hipócritas – ou seja, que não pensem apenas em seus próprios interesses ao fazerem o bem?

Educação intelectual

- Quais são os objetivos da educação que as crianças normalmente recebem na escola primária? (Na maioria das escolas, a educação está restrita a leitura, escrita e aritmética? Ou oferece também algumas noções básicas de *gramática*, *canto*, *desenho geométrico*, *geometria*, *além de agrimensura*, *mecânica aplicada*, *geografia* e *história do país*, *anatomia humana*, *práticas de higiene*, *história natural aplicada ao estudo dos produtos agrícolas mais úteis ao homem*? Sendo essenciais para cada indivíduo em todas as condições e circunstâncias da vida, todos os elementos dessas ciências deveriam fazer parte de um sistema completo de ensino nos níveis primário e comum, perfeitamente adequado às reais necessidades do ser humano no estágio atual de nossa civilização).
- Aplica-se o método elementar de ensino de aritmética, praticado com sucesso por M. Pestalozzi em seu instituto de educação, ou qualquer outro método do mesmo tipo, seja em aritmética ou em outras áreas de instrução?
- De que forma se busca desenvolver e exercitar nas crianças, de maneira progressiva e imperceptível, em primeiro lugar, o poder da atenção – a principal faculdade geradora de todas as demais; em seguida, a faculdade de comparar, ou de estabelecer similaridades; por fim, o raciocínio (são essas as três faculdades essenciais e fundamentais do conhecimento humano, segundo a distinção estabelecida por M. Laromiguière em seu trabalho “Lessons of Philosophy”)? (FRASER, 1964).

No entanto, para situar a concepção de Jullien a respeito de uma “ciência da educação” no contexto histórico intelectual “científico” mais amplo do pós-Iluminismo, e mais, levando em conta (a) o *background* cultural humanístico de Jullien; e (b) que, como mencionado anteriormente, ele nutria-se das ideias, do espírito e da cultura do “paradigma de modernidade” do Iluminismo, talvez fosse possível entender sua concepção de educação comparada como “uma ciência quase positivista” – ou seja, não como uma ciência positivista no sentido estrito da expressão, como é demonstrado pela natureza do questionário e dos indicadores de comparação no *Esquisse*. Considerado *stricto sensu*, o Positivismo afirma que

todo conhecimento relacionado a fatos é baseado em dados ‘positivos’ da experiência’, e sua característica essencial é ‘a rigorosa fidelidade ao testemunho da observação e da experiência’. E

mais, sendo uma ideologia filosófica, o Positivismo é ‘material, secular, antiteológico e antimetafísico’. Disponível em: <[www.brittanica.com/eb/article 9 108682/Positivism](http://www.brittanica.com/eb/article/9/108682/Positivism)>.

Além disso, segundo a *Wikipédia*, à medida que se desenvolvia na segunda metade do século XX, o Positivismo

(a) está centrado na ‘ciência como um produto, um conjunto de afirmações linguísticas ou numéricas’; (b) insiste em que, no mínimo, algumas afirmações ‘podem ser testadas, verificadas, confirmadas ou refutadas pela observação empírica da realidade’; e (c) está baseado na convicção de que ‘a ciência apoia-se em resultados específicos que são dissociados da personalidade e da posição social do pesquisador’. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Positivism>>.

Considerando o exposto acima, a concepção de Jullien a respeito de uma “ciência da educação comparada” não pode ser considerada compatível com as concepções científicas positivistas da educação comparada desenvolvidas na segunda metade do século XX – por exemplo, as de Harold Noah e Max Eckstein (NOAH; ECKSTEIN, 1969). Tampouco se pode afirmar que seja compatível com outras concepções científicas no mesmo período do século XX, por exemplo, as de Brian Holmes (HOLMES, 1965), George Bereday (BEREDAY, 1964), as da Escola Funcionalista da Universidade de Chicago (ANDERSON, 1961; FOSTER, 1960) ou, sem dúvida, as da *Stanford World Systems School* de anos posteriores (ARNOVE, 1982). No entanto, mesmo assim é possível afirmar que a concepção de Jullien a respeito de uma ciência da educação comparada era compatível com aquilo a que os franceses e outros europeus – por exemplo, os gregos e os alemães – se referem como “ciências humanas”, que em certos aspectos se diferenciam, em termos de metodologia e de disciplinas, das ciências positivistas e de outras ciências empírico-estatísticas. Dois anos após o surgimento do *Esquisse* para a educação comparada, Jullien publicou o “Sketch for an essay on the philosophy of the sciences”⁴, em que, segundo Palmer,

a ciência adquiria o significado de atividade mental de todos os tipos, inclusive tecnologia aplicada, estudos sobre política e economia, literatura criativa e belas-artes. No mesmo trabalho, em uma ‘tabela sinóptica do conhecimento humano segundo um novo método de classificação’, Jullien classificou ‘conhecimento humano’ como ciências de ‘primeira ordem’ e ‘segunda ordem’. Em ciências de ‘primeira ordem’, incluiu as ciências físicas e ciências práticas, como ‘agricultura, mineração, engenharia e cuidados de saúde’; e em ‘segunda ordem’, incluiu ‘ciências metafísicas, morais e intelectuais, ciências relacionadas à mente’, história, psicologia, teologia natural, artes liberais, belas-artes, moralidade prática e educação (PALMER, 1993, p. 176-178).

4. NT: “Esboço de um ensaio sobre a filosofia das ciências”.

Ideologicamente, como explicaremos a seguir, Jullien poderia ser caracterizado como um iluminista liberal e um reformador educacional internacional, humanista e cosmopolita. O objetivo de pesquisar de maneira científica/epistêmica aquilo que considerava uma educação europeia “incompleta”, moral e intelectualmente falha era melhorar/aprimorar essa educação, reformando-a com base no que considerava serem princípios educacionais desejáveis em termos morais, intelectuais e físicos. Como mencionado anteriormente, o humanista liberal iluminista Jullien considerava a educação como “a verdadeira base da edificação social, fonte primária de hábitos e opiniões, que exerce uma poderosa influência sobre toda a vida” (FRASER, 1964, p. 35). Acreditava que a educação pode exercer uma influência decisiva sobre o “renascimento” intelectual e moral do homem, sobre o bem-estar nacional e sobre a construção das nações (KALOYIANNAKI, 2001). Seu método comparativo – a utilização do questionário analisado anteriormente – buscava mais do que apenas coletar “fatos e observações”. Como apontaram Noah e Eckstein, Jullien, “em última análise, preocupava-se com problemas de difusão dos conhecimentos sobre educação, especialmente sobre o conhecimento da inovação educacional”. Os mesmos autores acrescentaram:

Sendo influenciado pelas ideias de Rousseau e Pestalozzi, [Jullien] desejou estimular uma metodologia educacional prática, centrada na criança, que enfatizasse, entre outras coisas, a educação dos sentidos e a preparação para a vida em sociedade, sempre com uma ênfase humanitária (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 16).

Na verdade, Jullien desejava estimular uma educação humanística multifacetada, como indicava a ênfase que dava em seu questionário à educação moral, religiosa, física e intelectual do “homem”, que, segundo ele, é o “sujeito sobre o qual atua a educação”. Jullien afirma que o homem “é composto de três elementos: corpo, coração e mente, que, cultivados e desenvolvidos, constituem para ele os verdadeiros caminhos para a felicidade” (FRASER, 1964, p. 48). Seria importante acrescentar aqui que o *Esquisse* de Jullien e as questões propostas refletiam também a influência humanitária do conde alemão Leopold Berchold, renomado viajante e humanista, e do francês M. Laromiguière, aos quais faz referência no questionário, relacionando-os com uma educação que cultiva as “faculdades da alma” (FRASER, 1964, p. 41, 91, 133-147; KALOYIANNAKI, 2002). E mais, que alguns pesquisadores, Gautherin (1993) e Leclercque (1999), consideram que o trabalho de Jullien constrói um mundo humano polifônico, uma vez que, no *Esquisse*, Jullien vai além da Europa, e refere-se à *humanité*⁵, a “todas as pessoas”, ao “aprimoramento do ser humano” e ao “amor pela humanidade”, dando assim um caráter universal e humanitário à sua abordagem comparativa e às proposições para reforma (KALOYIANNAKI, 2002).

5. NT: Humanidade como um todo.

Um liberal iluminista francês: liberdade, razão, educação

No prefácio de seu estudo sobre Jullien, intitulado “De jacobino a liberal” (1993), R. R. Palmer escreveu:

Nascido no ano em que teve início nos Estados Unidos da América a rebelião armada contra a Inglaterra, [Jullien] testemunhou a queda da Bastilha quando estudava em Paris, juntou-se ao clube jacobino, participou do Reinado do Terror, defendeu a democracia, depositou suas esperanças em Napoleão Bonaparte, voltou-se contra ele, comemorou seu retorno de Elba, tornou-se um liberal franco sob a dinastia Bourbon restaurada, rejubilou-se com a Revolução de 1830, teve dúvidas em relação à Monarquia de Julho, saudou a Revolução de 1848, e morreu algumas semanas antes da eleição de Luiz Napoleão Bonaparte como presidente da Segunda República (PALMER, 1993, p. ix).

E no capítulo sobre Jullien como um “teórico da educação”, o mesmo autor observou:

Na educação, como em outras áreas, [Jullien] passou de jacobino a liberal. A educação, que antes via como parte do processo revolucionário, passou a ser vista por ele como um substituto para a Revolução, ou como um meio que permitiria evitar a Revolução (PALMER, 1993, p. 151).

R. Freeman Butts, um notável historiador da educação, escreveu:

[O Iluminismo] foi uma reação contra a civilização tradicional do antigo regime na Europa – contra a monarquia absoluta, os sistemas econômicos fechados, a rígida estratificação social, o autoritarismo religioso, uma visão de mundo não científica, a doutrina do pecado original na natureza humana, e contra a dominação da vida intelectual por concepções de conhecimento medievais. [...] Subjacente a esse protesto havia uma crescente confiança nos poderes do homem, na ciência e na razão humana. Essa idade da razão exortava a convicção humanitária em curso de que, assumindo suas opiniões, o homem seria capaz de reformar suas instituições como um meio de promover o bem-estar geral. Essas correntes de pensamento contribuíram para dar forma aos ideais liberais e democráticos que se disseminavam e que seriam a marca do desenvolvimento do Ocidente (BUTTS, 1973, p. 307).

Seria preciso acrescentar outro princípio básico do Iluminismo: o conceito de liberdade. A liberdade foi exaltada por J. J. Rousseau, o eminente filósofo político e educacional moderno, e pensador do Iluminismo que influenciou Jullien; mas ainda por outro filósofo também eminente, o alemão Immanuel Kant. Segundo Kant,

o Iluminismo é o ressurgimento do homem que sai de sua imaturidade autoinfligida. A chance de uma população inteira esclarecer-se será maior [...] se a essa população for permitido viver em liberdade [...] liberdade de fazer uso público de sua própria razão em todos os assuntos. Disponível em: <www.philosophy.eserver.org/kant/what-is-enlightenment>.

Por fim, e nesse caso com relevância especial, deve ficar explícito aquilo que parece estar implícito nos parágrafos anteriores: na filosofia do Iluminismo, educação, pedagogia, “política” e “construção das nações” eram conceitos intimamente relacionados.

O *Esquisse* de Jullien e seus outros textos sobre educação, por exemplo, “Ensaio geral sobre educação”, publicado em 1808, assim como seus diversos trabalhos sobre cultura e civilização refletem algumas das ideias básicas do Iluminismo mencionadas anteriormente. Em primeiro lugar, como demonstrado no *Esquisse*, mas também em outros trabalhos, Jullien colocou grande ênfase na “razão” e na “forma científica de conhecer” que, como já indicado, constituíam princípios capitais da filosofia do Iluminismo. No primeiro número da “*Révue Encyclopédique*”, criada em 1819, lançada logo após sua criação, Jullien escreveu:

Nosso novo periódico deve atender a uma das necessidades de nosso tempo. Seu objeto é expor, com precisão e confiança, a marcha e o progresso contínuo do conhecimento humano em relação à ordem social e ao seu aprimoramento, que constituem a verdadeira civilização (PALMER, 1993, p. 178-181).

E em uma edição em 1823, escreveu:

Nossa *Révue* é o primeiro e o único trabalho a ter realizado, por publicação periódica, a grande ideia baconiana da unidade das ciências, reunidas de forma a assemelhar-se a um Congresso universal, em uma aliança verdadeiramente sagrada para o avanço da mente humana em direção ao mesmo objetivo moral e filosófico nas esferas infinitamente variadas nas quais está destinada a operar (DAVIES, 1996, p. 596-598).

Um segundo elemento na teoria da educação formulada por Jullien e compatível com a filosofia do Iluminismo era sua ênfase em “regeneração e aprimoramento da educação/instrução pública” (FRASER, 1964, p. 36). Assim como os pensadores franceses do Iluminismo e os políticos liberais franceses e ingleses da época, Jullien considerava a educação pública social e politicamente importante para a produção de cidadãos esclarecidos e patriotas, para o renascimento do homem, para o progresso e o bem-estar das nações. Como observou Palmer, com justa razão:

É evidente o que levou Jullien a considerar a educação como um aspecto da ciência política e social. As ideias expressas não são somente suas. Podem ser encontradas, de forma dispersa, nos planos educacionais formulados antes e durante a Revolução, entre os quais o de Talleyrand, em 1791, o de Condorcet, em 1792, e um terceiro endossado pelos jacobinos parisienses, em 1793. Lembram as ideias de Jeremy Bentham e dos emergentes ‘Radicais filosóficos’, na Inglaterra (PALMER, 1993, p. 154).

Outro elemento do Iluminismo presente no repertório ideológico educacional de Jullien, que refletia a influência de Rousseau e de Pestalozzi, foi sua ênfase no princípio

pedagógico de “completa liberdade no desenvolvimento de faculdades ou inclinações naturais e na individualidade de cada aluno”. Após visitar a escola de Pestalozzi em Yverdon, na Suíça, em 1810, Jullien enunciou o seguinte princípio pedagógico:

O quarto princípio geral [...] consiste em permitir um desenvolvimento pleno das faculdades e das inclinações originais de cada aluno, à medida que revelam e expressam a verdadeira natureza desse aluno [...] A criança cresce e de certa forma instrui-se a si mesma; o professor é apenas o meio exterior de desenvolvimento e instrução [...] A educação deve tornar cada criança capaz de alcançar toda a perfeição que permite sua natureza física, moral e intelectual (PALMER, 1993, p. 163-164).

Um educador/pedagogo internacional e cosmopolita (cidadão do mundo)

Desde a década de 1940, quando o *Esquisse* de Jullien foi descoberto acidentalmente, até os dias de hoje, educadores comparativistas vêm creditando a Jullien o mérito de ter sido o pioneiro no desenvolvimento da educação comparada. De fato, como observado anteriormente, alguns comparativistas aclamaram Jullien como o “pai” dessa *episteme* (ciência) modernista. Em termos gerais, no entanto, os comparativistas deram pouca atenção às ideias pioneiras de Jullien sobre Educação Internacional (EI) – um campo epistêmico análogo.

A expressão – ou o conceito – educação internacional foi contaminada por sentidos imprecisos e por uma multiplicidade de definições e interpretações em relação ao tema (VESTAL, 1994, p. 13). Na literatura recente sobre o assunto, há uma distinção entre educação internacional e educação comparada, mas há também o reconhecimento de que os dois domínios epistêmicos estão relacionados entre si (FRASER; BRICKMAN, 1968). Isto é confirmado também pelo fato de que, na década de 1960, a denominação da recém-fundada *Comparative Education Society*⁶, sediada nos Estados Unidos, foi alterada para *Comparative and International Education Society*⁷ (JONES, 1971, p. 22). Quando a expressão é utilizada por profissionais da área da educação comparada e internacional, normalmente refere-se aos seguintes interesses e atividades: (a) estudo da educação de outras pessoas em outros países; (b) intercâmbios internacionais e estudos no exterior; (c) apoio técnico ao desenvolvimento da educação em outros países; (d) cooperação internacional no desenvolvimento da educação por meio de organizações internacionais; (e) estudos comparativos e transculturais em diversos temas e disciplinas; e (f) educação intercultural (VESTAL, 1994, p. 14).

Analisado sob essa perspectiva de educação internacional, seria possível, justificadamente, fazer referência a Jullien como o precursor da “educação

6. NT: Sociedade de Educação Comparada.

7. NT: Sociedade de Educação Comparada e Internacional.

internacional”. Seus pontos de vista e suas críticas em relação ao estado da educação à época referiam-se aos “diferentes países da Europa”, e não só a seu país: a França. Além disso, como afirma no *Esquisse*, o que era preciso para “a regeneração e o aprimoramento da educação pública” na Europa era a organização de uma Comissão Especial de Educação,

pequena em número, composta por homens encarregados de coletar, por seus próprios meios e com a participação de associados correspondentes, cuidadosamente escolhidos, os materiais para um trabalho geral sobre os estabelecimentos e os métodos de educação e instrução nos diferentes Estados europeus, relacionados e comparados de acordo com este relatório (FRASER, 1964).

Com uma equipe de associados internacionais cuidadosamente selecionados, essa comissão internacional especial ficaria incumbida de verificar que “sumários analíticos de informações” sobre “a condição da educação e da instrução pública” em todos os países da Europa fossem coletados utilizando um método comum, identificado como o “questionário”. O objetivo de coletar esses “sumários” analíticos de informações era avaliar o estado da educação em cada nação da Europa, para identificar e investigar os aspectos críticos e deficientes em cada país, e para sugerir melhorias. Falando como teórico da educação, porém mais como reformador da educação internacional e pedagogo, Jullien afirmou:

Estes sumários analíticos de informações coletadas ao mesmo tempo e na mesma sequência, [...] forneceriam sucessivamente, em menos de três anos, tabelas comparativas do estado atual das nações europeias em relação a este aspecto importante. Seria fácil avaliar aqueles países que estão progredindo; aqueles que estão ficando para trás, aqueles que permanecem inalterados; quais são as causas de deficiência interna; ou quais são os obstáculos à influência da religião, da ética e do avanço social, e de que forma esses obstáculos podem ser superados; por fim, que setores em cada país oferecem melhorias que podem ser replicadas em outros países, com as modificações e mudanças adequadas para as circunstâncias e as localidades (FRASER, 1964, p. 37).

No *Esquisse*, além da organização de uma comissão internacional especial, Jullien propunha que fossem estabelecidos um Instituto Normal de Educação e instituições semelhantes, em diferentes localidades, para a formação de “bons professores”. O Instituto Normal publicaria um Boletim ou “General Journal of Education” em diversos idiomas, que difundiria informações para o “aperfeiçoamento de métodos instrucionais” (FRASER, 1964, p. 39).

O internacionalismo de Jullien na educação e, de maneira mais ampla, na cultura, no conhecimento e na civilização refletia-se em outras atividades e em estudos teóricos. Como observou Fraser, já citado:

[Jullien] viajava extensivamente, participando de congressos internacionais, dedicando seu tempo a sociedades de eruditos, e correspondendo-se com estadistas e educadores cujo cosmopolitismo buscava livrar-se das fronteiras do nacionalismo que se consolidava na Europa (FRASER, 1964).

A respeito dos contatos de Jullien com eminentes figuras internacionais, Fraser cita o presidente americano Thomas Jefferson, que, em uma carta escrita em 1810, acusando o recebimento do “General Essay on Education”, de autoria de Jullien, elogia-o por sua “dedicação à educação internacional” (FRASER, 1964, p. 12-13).

A “*Révue Encyclopédique*”, fundada por ele e na qual atuou como editor, publicou nos Estados Unidos da América, na Ásia, na África e na Europa artigos, relatórios, notícias, resenhas de livros e cartas sobre civilização/cultura (cartas, literatura e artes) e ciências. Em uma das “cartas” aos correspondentes e colaboradores da *Revista*, Jullien destacou que o periódico “circulava por todos os países do mundo civilizado”, e acrescentou:

A nós não basta sermos enciclopedistas; aspiramos especialmente a ser cosmopolitas (cidadãos do mundo). Não consideráramos nossa tarefa cumprida sem que nossas edições apresentassem, da forma mais completa e precisa, o estado das ciências, das letras, das artes, trabalhos intelectuais e aprimoramento moral por toda a superfície do globo (PALMER, 1993, p. 180-181).

Por fim, seria adequado mencionar que Jullien – o internacionalista e o cosmopolita (cidadão do mundo) – não só merece a caracterização de “apóstolo da civilização”, que lhe atribui Palmer, como também poderia ser chamado, com justiça, de “apóstolo da paz”. Perturbado pelo que percebia como “a dissolução de todos os vínculos religiosos, morais e sociais, corrupção extrema, degradação de mentes e corações, que produziu revoluções e guerras”, Jullien enfatizou a necessidade de aprimorar a educação, nacional e internacionalmente, para a cooperação internacional e a coexistência pacífica (KALOYIANNAKI, 2002). Tornou-se membro da Associação de Amigos pela Paz, sediada em Londres, e em 1883, em sua “Letter to the English Nation”, escreveu:

Nosso ilustre e douto Cuvier, cuja morte ocorrida recentemente foi uma perda profundamente sentida tanto na Inglaterra quanto na França, julgou corretamente, em suas elevadas meditações, que apenas a *anatomia comparada* e a *geologia comparada* levariam a avanços nas ciências de anatomia e geologia, que por tanto tempo permaneceram estacionárias. Do mesmo modo, somente a civilização comparada permitirá avanços rápidos em nossa civilização atual, que, apesar de suas maravilhas brilhantes e grandiosas, ainda preserva os traços profundos e aflitivos da antiga barbárie (PALMER, 1993, p. 205).

Considerando seus pontos de vista sobre o valor de uma reforma na educação e na pedagogia europeias para a regeneração das sociedades da Europa e o aprimoramento da condição humana em geral, na *Carta* citada acima Jullien

podia tranquilamente ter acrescentado a expressão educação comparada ao lado de civilização comparada como tendo o mesmo significado no avanço da “civilização atual”. Esse elemento de aprimoramento, que se destaca nas “elevadas meditações” do próprio Jullien, assim como em suas propostas e atividades para o avanço da “civilização” e para a “educação comparada e internacional”, merece um comentário adicional.

Um reformador humanista científico e um meliorista comparativista/internacionalista

Relatos históricos sobre a educação comparada como uma *episteme* (uma ciência) modernista situaram a concepção de Jullien a respeito dessa área epistêmica na primeira fase de seu desenvolvimento, que foi caracterizada como a fase de “empréstimo”. Outros observadores do século XIX que estudaram a educação europeia e que, como comparativistas, foram situados nessa categoria de “empréstimo” são os reformadores educacionais norte-americanos e europeus Calvin Stowe, Victor Cousin e Horace Mann, mencionados na introdução deste capítulo, e sobre os quais voltaremos a falar adiante. Segundo Bereday, a ênfase do empréstimo no século XIX

[...] foi a catalogação de dados educacionais descritivos; na sequência, as informações coletadas eram comparadas para tornar disponíveis as melhores práticas de um país para que fossem transplantadas para outros (BEREDAY, 1964, p. 7).

E segundo Noah e Eckstein, o *Esquisse* de Jullien “é um exemplo importante de trabalho em educação comparada, motivado por um desejo de receber lições úteis de outros países” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 15, 21). Por trás da ideia de “empréstimo”, de “transplante das melhores práticas” e de “receber lições úteis” estava a ideologia meliorista de aprimoramento.

No *Esquisse*, Jullien utiliza a palavra “empréstimo” como um provável benefício da análise comparativa quando examina a aplicação de seu instrumento e seus gráficos de observação primeiramente nos cantões da Suíça. Em suas palavras: “A reunião de cantões e a comparação entre eles com relação a esses aspectos dará vida à ideia de transferir de uns para outros, aquilo que em cada um pode ser bom e útil em suas instituições” (FRASER, 1964, p. 46). No mesmo texto, Jullien utiliza também a palavra “transpor”, no sentido de transferir de um país para outro aquilo que a comparação mostra que pode ser um aprimoramento. Nesse caso, no entanto, “seria preciso realizar as modificações e adaptações que fossem consideradas “adequadas” às circunstâncias e às localidades.” Assim, seria possível afirmar que, por trás de suas noções de “tomar por empréstimo” e “transferir” estaria um aspecto da ideologia meliorista de Jullien semelhante à dos reformadores do século XIX já mencionados.

Mas há outro aspecto do meliorismo de Jullien que o diferenciava dos outros “comparativistas adeptos do empréstimo”. Em termos simples, era o fato de Jullien ter ideias definidas sobre o tipo de educação e de pedagogia necessário

para a regeneração do homem europeu, da civilização e da sociedade europeias. Isso fica patentemente claro quando se observa o tipo de questões que incluiu no *Esquisse*, algumas das quais são citadas na seção pertinente acima. Jullien afirmava que a regeneração da sociedade humana somente seria possível por meio de uma educação moral e religiosa e de uma “educação intelectual”. Adepto da “psicologia das faculdades”, a teoria psicológica dominante à época, Jullien propunha uma educação que desenvolvesse “atenção, comparação e raciocínio” – “as três principais faculdades da mente”. Mais importante, como Jullien deixa claro em seu questionário, seria a educação moral e religiosa, especificamente:

[...] primeiro desenvolvimento de sentimentos morais [...] instrução religiosa, árida e dogmática ou interessante, para causar uma profunda impressão na alma [...] conhecimento de Deus, orações diárias, sentimento de benevolência, coragem, paciência (FRASER, 1994, p. 60, 63, 71).

E na parte introdutória do questionário, declarava inequivocamente:

É por meio da volta à religião e à moralidade, é por meio de uma reforma elaborada de maneira ampla, introduzida na educação pública, que será possível revigorar os homens [...], é chegado o momento de dar à prosperidade das nações e à ampla fundação de políticas a necessária estabilidade de religião e moralidade (FRASER, 1964, p. 34-35).

Epílogo: Jullien como um educador comparativista e internacional

Não temos evidências de que a metodologia comparativa de Jullien ou suas ideias e propostas sobre a educação comparada e internacional, tal como apresentadas em seu *Esquisse*, tenham sido adotadas ou tenham exercido alguma influência significativa sobre o desenvolvimento subsequente dos dois domínios epistêmicos relacionados. Como historiadores da educação comparada, concordamos com Stewart Fraser em sua prestigiosa edição avaliando o *Esquisse*, de Jullien, produzida em 1964. Reiterando o julgamento histórico de Franz Hilker, Isaac Kandel e Nicholas Hans – três comparativistas pioneiros do século XX – de que Jullien “não conseguiu influenciar de maneira significativa o desenvolvimento da educação comparada”, Fraser acrescentou:

Embora Jullien talvez não seja necessariamente qualificado como o principal pesquisador ou um expoente da pedagogia comparada no século XIX, sua obra *Esquisse* ainda é um dos mais importantes produtos nessa ciência. Tecnicamente, e de fato, Jullien nunca desenvolveu integralmente uma metodologia de educação comparada, e tampouco viveu para ver o estabelecimento de suas ideias relacionadas a institutos de educação internacional. No entanto, Jullien tem sido amplamente identificado como um dos primeiros a consolidar em um esboço preliminar essas ideias profícuas que, por sua magnitude potencial, não permitem que seu autor seja ignorado nos dias atuais (FRASER, 1964, p. 117).

O tema administrativo-meliorista e orientado para políticas da educação comparada internacional: Victor Cousin, da França, e Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard, dos Estados Unidos da América

O *Esquisse* de Jullien e seus outros trabalhos que trataram da educação comparada e internacional foram alguns dos raros discursos desse tipo surgidos no início do século XIX. Sem dúvida, o *Esquisse* era um trabalho único quando se tratava de “educação comparada”. No entanto, como observou William Brickman, um destacado historiador da “educação internacional”, em 1900, a “escassa literatura” sobre “educação no exterior”, que em alemão era definida como *Auslandspädagogik*, transformou-se em uma “torrente de livros” e outros trabalhos, como relatórios, observações de viajantes ou visitantes, reportagens jornalísticas e escritos semelhantes (FRASER; BRICKMAN, 1968, p. 19). Essa produção foi especialmente intensa nos Estados Unidos da América, mas o interesse pela *Auslandspädagogik*⁸ manifestou-se também em países europeus, principalmente na Inglaterra e na França.

O período que se seguiu à Revolução Francesa foi marcado por prodigiosas mudanças políticas, sociais, culturais e econômicas. Segundo o historiador Freeman Butts, já mencionado, em meados do século XIX ocorreu uma “transmutação no âmago da civilização ocidental” que, até então “tradicional”, desenvolveu ideias, valores e instituições socioeconômicas e políticas “modernas” (BUTTS, 1973, p. 295). No centro do projeto de modernidade – expressão muito discutida utilizada por Jürgen Habermas para caracterizar essa transmutação, também denominada “modernização” – estavam as ideias do Iluminismo relativas à razão e à “reconstrução da esfera pública na qual a razão deve prevalecer”, à “organização racional da vida social cotidiana”, à ciência objetiva, ao conceito de “moralidade e lei universais” (HABERMAS, 2007).

Um elemento importante do “projeto de modernidade” do Iluminismo era a reforma da educação. A organização racional da “educação nacional/pública” era vista como condição necessária para a reconstrução da esfera pública – a formação política nascente da “Nação-estado” – e a organização racional da vida social (BUTTS, 1973, p. 301-302). Assim como Jullien em relação a seu interesse pela educação comparada, reformadores europeus e norte-americanos do século XIX, em sua condição de administradores e formuladores de políticas educacionais em seus respectivos países, manifestaram interesse na educação no exterior/internacional, mas principalmente com os objetivos relacionados ao empréstimo educacional, já mencionado nos relatos históricos do desenvolvimento da educação comparada (BEREDAY, 1964, p. 7; NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 16-21). Como observado

8. NT: Educação em “outras terras”.

anteriormente, o interesse de Jullien pela educação comparada e internacional era, em parte, meliorista, no sentido do empréstimo educacional, mas tinha também um significado científico: a coleta sistemática de “fatos e observações” comparáveis, por meio de um questionário, permitiria a comparativistas-internacionalistas “deduzir, a partir deles, certos princípios, determinadas regras, para que a educação possa tornar-se uma ciência quase positivista” (FRASER, 1964, p. 40-41). Para ilustrar este meliorismo “não científico”, no sentido de “tomar por empréstimo” discursos e práticas de educação internacionais/do exterior, optamos por apresentar as ideias de Victor Cousin, da França, e de Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard, dos Estados Unidos.

O discurso francês: Victor Cousin – “se estudo a Prússia, é sempre na França que estou pensando”

Victor Cousin (1792-1867) foi contemporâneo de Jullien e, como ele, um intelectual liberal iluminista. No entanto, não há evidências de que tenha havido colaboração ou comunicação entre eles. Segundo Palmer, Cousin foi mencionado como tema na “*Révue Encyclopédique*” de Jullien, mas não como colaborador (PALMER, 1993, p. 180). Em sua carreira profissional como filósofo-professor na Sorbonne, Cousin foi atraído pela filosofia alemã, especialmente pelo idealismo hegeliano que, segundo o prestigioso estudo “*Victor Cousin as a Comparative Educator*”, de Walter Brewer (1971), foi introduzido por Cousin na filosofia francesa (BREWER, 1971, p. 23-24). No entanto, não foi apenas a filosofia alemã que Cousin tinha em alta estima, e que buscou introduzir na França. Tal como outros pensadores e reformadores contemporâneos europeus, e, como veremos adiante neste capítulo, também norte-americanos, Cousin considerava a educação pública alemã muito bem-sucedida e entendia que deveria ser estudada para que algumas de suas características e práticas fossem reproduzidas. Assim sendo, tão logo passou de professor de filosofia a filósofo, administrador e responsável pela formulação de políticas educacionais, durante a Monarquia de Julho, de Louis Philippe (1830-1848), tendo servido como membro do Supremo Conselho de Instrução Pública no ministério de Guizot e, em 1840, por um curto período, como ministro da Instrução Pública, Cousin viajou para a Alemanha para estudar as instituições e práticas educacionais alemãs. O resultado de seu *tour* pela Alemanha foi seu influente trabalho “*Rapport sur l'état de l'instruction publique en Prusse*” (1831), que, segundo o historiador americano E. W. Knight, “figura entre os mais importantes de todos os relatórios sobre as condições da educação na Europa durante a segunda quarta parte do século XIX” (KNIGHT, 1930, p. 117-118).

9. NT: “Relatório sobre o estado da instrução pública na Prússia”.

O relatório de Cousin sobre a instrução pública prussiana

Na parte principal do relatório, Cousin abordou aspectos da educação prussiana, que considerava adequados para seu objetivo, e que expressou nas seguintes palavras: “Se estudo a Prússia, é sempre na França que estou pensando” (BREWER, 1971, p. 50). Muito daquilo que considerava adequado para seu objetivo, Cousin encontrou em um projeto de lei do Conselheiro Privado Johann Wilhelm Suvern, que denominou Lei de 1819. Sobre o sistema público prussiano de educação primária, Cousin fez considerações sobre os seguintes aspectos: a organização e a administração, ou o governo da instrução pública; a capacitação, a designação, a promoção, a remuneração e a “punição” de “mestre” do ensino primário; o “dever” dos pais em mandar seus filhos para a escola primária, e da “paróquia em manter uma escola primária às suas próprias custas”; “os diferentes níveis (ou etapas) do ensino primário”, ou seja, *Elementarschulen*¹⁰ e *Burgerschulen*¹¹; e o conteúdo do currículo escolar (KNIGHT, 1930).

A Lei de 1819, de Suvern, poderia ser interpretada como parte da abordagem político-social do “projeto de modernidade” europeu, já mencionado. Como Brewer havia escrito,

[A lei] era uma das últimas na série de reformas políticas e sociais destinadas a modernizar e fortalecer o Estado depois que os desastres de 1805-1806 desmembraram a Prússia e a deixaram aos pés da Armada Imperial Francesa (BREWER, 1971, p. 44).

Assim como os reformadores prussianos seus contemporâneos, Cousin, um reformador liberal iluminista, considerava que o estabelecimento de um sistema nacional de escolas primárias públicas constituía uma exigência básica, necessária para o desenvolvimento de um Estado nacional francês moderno. No sistema alemão-prussiano de educação primária e na Lei de 1819, que descreveu em termos entusiasmados em seu relatório de 1831, Cousin – então um formulador de políticas altamente conceituado – viu uma estrutura para a reformulação da educação francesa e a formação de um sistema nacional.

Em seu relatório, Cousin identificou e comentou diversos aspectos da estrutura jurídica e institucional do sistema educacional prussiano na Lei de 1819, que a seu ver, poderiam trazer benefícios se fossem transferidos para a França. Três desses aspectos receberam atenção especial. O primeiro, ao qual dedicou espaço considerável, tratava do provimento e de mecanismos que Cousin denominou “maquinário” e “governo” da instrução pública, para a formação de um sistema nacional. Especificamente, Cousin teceu comentários sobre: (a) a obrigação “nacional” dos pais de colocar seus filhos na escola primária; (b) o “dever” de cada

10. NT: Escolas elementares.

11. NT: Escolas para a classe média.

paróquia em manter uma escola primária às suas próprias custas; (c) uma estrutura administrativa descentralizada, por meio da qual, segundo a Lei de 1819, todas as escolas primárias, nas cidades ou nas áreas rurais, devem ter sua própria gestão particular, seu próprio comitê especial de superintendência; e (d) manutenção, em uma medida justa e razoável da “antiga” e benéfica união de educação popular com a cristandade e a Igreja, mas “sempre sob o controle supremo do Estado e do ministro da Instrução Pública e dos Assuntos Eclesiásticos” (COUSIN, 1930, p. 130-155, 189-198).

Outro aspecto da educação prussiana, incluído na Lei de 1819, que impressionou Cousin foi a organização da escolarização em nível nacional:

A lei estabelecia duas etapas – ou dois níveis – na educação primária, ou seja, ‘*Elementarschulen* (escolas elementares), para as *Burgerschulen* (classes mais baixas) e *Stadtschulen* (escolas para a classe média)’, para os comerciantes e artesãos da classe média; e em seguida, uma terceira etapa – o ‘ginásio’ –, para aqueles que quisessem ingressar em um curso de estudos práticos para a vida comum; ou de estudos universitários de nível científico, superior e especial, ou profissional (COUSIN, 1930, p. 155-156).

Cousin referiu-se também aos dispositivos da lei relacionados ao conteúdo dos currículos das escolas elementares e de classe média, tecendo comentários bastante positivos. Observou que os dois tipos de escola deveriam oferecer um currículo geral incluindo religião e moral, idioma alemão, história, geografia, matemática, física, ginástica, desenho e canto. As escolas de classe média deveriam ensinar também o latim. O ginásio¹², por outro lado, deveria oferecer exclusivamente “uma cultura clássica e liberal” (COUSIN, 1930, p. 155-164).

O terceiro aspecto do sistema prussiano de educação que recebeu a atenção de Cousin foi a capacitação de mestres do primário e o “modo como eram designados, promovidos e punidos”. Mais uma vez, Cousin citou detalhadamente os dispositivos da Lei de 1819, de Suvern, enfatizando aquilo que já havia mencionado sobre outros aspectos do sistema prussiano, ou seja, o cuidado e o papel ativo do Estado na educação (COUSIN, 1930, p. 167-188).

Traduzido para o inglês e publicado na Inglaterra e nos Estados Unidos, o relatório de Cousin sobre a instrução pública na Prússia impressionou os reformadores educacionais ingleses e norte-americanos que, na segunda quarta parte do século XIX, estavam ativamente envolvidos no desenvolvimento de um sistema público nacional de escolas elementares (BREWSTER, 1971, p. 54-57). Segundo o historiador educacional Knight, nos Estados Unidos da América “o relatório enfatizou a importância do controle do Estado sobre a educação e a capacitação dos professores nas escolas normais financiadas pelo Estado. Sua

12. NRTT: No Brasil, o ginásio corresponde ao ensino médio e/ou à educação profissional.

influência é claramente perceptível, especialmente em Michigan e em Massachusetts” (KNIGHT, 1930). Em relação à Inglaterra, Knight acrescentou:

O periódico ‘Foreign Quarterly Revue’ recebeu o relatório de Cousin como uma prova irrefutável, ‘em função do argumento sólido e substancial de completo sucesso prático’, de que um sistema de educação nacional não era uma utopia, nem uma ilusão, não era um fantasma do cérebro, imaginado por filósofos sonhadores; mas sim um modo de garantir a instrução elementar de todas as crianças, que pode ser estabelecida e mantida tanto quanto qualquer exército ou marinha (KNIGHT, 1930, p. 116-119).

A influência do relatório de Cousin na Inglaterra e nos Estados Unidos é sentida mais como uma força que dá legitimidade aos esforços em favor da reforma educacional à época, que buscavam estabelecer um sistema público nacional de escolarização elementar/primária. Na França, seu país nativo, o relatório de Cousin não só forneceu uma lógica que legitimou a reforma da instrução primária como também influenciou a aprovação da famosa Lei Guizot, de 1833, cuja redação foi escrita em grande parte pelo próprio Cousin: a lei baseou-se em seu relatório e lançou os fundamentos para o desenvolvimento de um sistema nacional francês de educação elementar (KNIGHT, 1930, p. 116; BREWER, 1971, p. 36; HALLS, 1965, p. 20). É preciso observar aqui que Guizot e Cousin, ambos liberais, tornaram-se figuras políticas e formuladores de políticas educacionais altamente conceituados sob a nova monarquia – a Monarquia de Julho, de Louis Philippe (1830-1848). Segundo o historiador europeu J. M. Roberts, “Louis Philippe era bem-visto por ter conciliado a Revolução com a estabilidade viabilizada pela monarquia” (ROBERTS, 1996, p. 352). Para Cousin, o intelectual liberal pós-revolucionário que caracterizava a si mesmo como um pensador eclético, uma monarquia constitucional sob Louis Philippe reuniria as melhores virtudes da monarquia e da democracia. Como um ideólogo político liberal eclético e formulador de políticas durante a Monarquia de Julho, fundaria uma filosofia de meio-termo, que significava não ofender nem católicos nem ateus, que seria liberal, proclamando os princípios da Revolução Francesa, mas oposta ao republicanismo, uma filosofia que fazia apologia ao governo da “alta burguesia” (BREWER, 1971, p. 30). O discurso de Cousin sobre educação, sua fala e suas práticas em relação a políticas, refletiam seu “ecletismo” ideológico.

Um liberal político “eclético” e reformador educacional

A ideologia educacional liberal “eclética” de Cousin está refletida tanto no texto discursivo sobre a educação prussiana quanto no texto sobre políticas da Lei Guizot, cuja redação, reconhecidamente, coube em grande parte a Cousin. Como já foi observado na discussão sobre Cousin, uma das doutrinas básicas do Iluminismo europeu e do “projeto de modernidade” foi a reforma das instituições políticas e socioculturais, especialmente o Estado, ou seja, a máquina

governamental, e a educação pública como um mecanismo ideológico do Estado. Cousin – o liberal eclético da Monarquia de Julho – argumentava que a regeneração nacional e a construção de uma nação exigiam que a França assumisse um papel mais ativo na ampliação da base popular para a educação. Como escreveu Brewer:

Ele [Cousin] argumentava que o direito a educar não era um direito natural do indivíduo, nem de um grupo de indivíduos que compartilhavam um credo especial, tampouco uma indústria privada; ‘é um recurso público’ [...] Ao estabelecer uma escola, a sociedade organizada – o Estado – tem o direito e o dever de insistir na obtenção de determinadas condições: é esse o direito de supervisão que cabe ao Estado (BREWER, 1971, p. 16).

Em seu relatório, Cousin exaltou a experiência prussiana de construção do Estado e o envolvimento ativo do Estado no desenvolvimento de um sistema nacional de educação elementar. Após citar repetidamente a Lei de 1819, que especificava o “cuidado” do Estado e seu envolvimento na organização e no provimento da instrução pública, elogiou:

Essa lei [...] não omite tema algum de interesse, e constitui a lei mais ampla e mais completa sobre instrução primária de que tenho conhecimento. É impossível não ficar sensibilizado com sua profunda sensatez [...] A mim, a lei prussiana de 1819 parece excelente (COUSIN, 1930, p. 205-206).

Foi o projeto de lei de 1819, de Suvern, que Cousin recomendou ao Ministro do Interior, na França, para que fosse adotado como base para a reforma da educação primária francesa (BREWER, 1971, p. 44).

A Lei Guizot de 1833, cujo objetivo, tal como afirmado pelo próprio Guizot, era “possibilitar o maior bem advindo da educação das pessoas” (BREWER, 1971, p. 17), certamente foi baseada no relatório de Cousin e no projeto de lei de Suvern. Refletia a ideologia liberal de Cousin e de Guizot – dois reformadores liberais atuantes durante a Monarquia de Julho de Louis Philippe. Os principais dispositivos da Lei Guizot, relevantes neste trabalho, eram os seguintes: (a) todas as comunas (e havia mais de 30 mil) eram obrigadas a abrir uma escola elementar que pudesse atender gratuitamente crianças de famílias pobres indigentes; (b) todos os departamentos deveriam estabelecer uma escola normal para a capacitação de professores da escola primária; (c) a educação elementar deveria ser organizada hierarquicamente em dois níveis: (i) escolas para as séries iniciais do curso primário – semelhantes às escolas prussianas chamadas *Elementarschulen* – para ensinar leitura, escrita e aritmética (os chamados 3Rs), francês e religião; e (ii) escolas de nível secundário/intermediário – semelhantes às escolas prussianas chamadas *Burgerschulen*, para habilitar as classes médias para o comércio e a indústria; (d) os dois níveis escolares deveriam incluir instrução religiosa e moral; (e) a estrutura administrativa do sistema deveria ser descentralizada, seguindo o padrão prussiano; e (f) o princípio (liberal) da *liberté d’enseignement* (liberdade de ensino) deveria

ser reconhecido por meio da autorização da abertura de instituições não estatais – ou seja, instituições privadas. (BREWER, 1971, p. 58; HALLS, 1965, p. 20; BOWEN, 1981, p. 315).

O liberalismo eclético de Cousin refletia-se também em suas concepções sobre o ensino secundário e sobre o sistema ideal de educação. Com relação a esse aspecto, é preciso observar que Cousin também investigou as escolas secundárias da Prússia e da Holanda, e estabeleceu algumas comparações com os *collèges* secundários franceses. Entre outras coisas, Cousin propôs o aumento do número dessas escolas e a eliminação das barreiras ao estabelecimento de escolas secundárias privadas. Sugeriu que o princípio de *liberté d'enseignement* fosse adotado para o ensino secundário, assim como foi adotado em 1833 para o ensino primário; e que, assim como as escolas primárias privadas, as escolas secundárias privadas “fossem submetidas à supervisão de autoridades especiais da educação pública em todos os assuntos relacionados à moral, à disciplina e aos estudos” (BREWER, 1971, p. 89). Em relação a seu sistema escolar ideal, Cousin, citado por Brewer (1971), imaginava um sistema de turmas seletivas nas escolas de nível pós-primário: escolas primárias de nível primário para todos; “escolas primárias de nível avançado” para as “classes médias”; escolas das séries iniciais do curso secundário para “jovens das classes médias e altas”; e escolas seletivas das últimas séries do curso secundário para as “faixas mais altas da sociedade” (BREWER, 1971, p. 95).

Cousin foi um intelectual humanista e um reformador educacional cultural. Sua educação formal era humanista clássica, e como mencionado anteriormente, era um professor de filosofia que foi atraído pelo pensamento alemão, especialmente pelo idealismo hegeliano. Em seu relatório sobre a instrução pública prussiana, exaltou o dispositivo da Lei Suvern que determinava que “a instrução primária deve ter o objetivo de desenvolver as faculdades da alma, a razão, os sentidos e o vigor físico, e deve incluir a religião e a moral” (COUSIN, 1930, p. 159). E no mesmo relatório, que foi encaminhado ao ministro de Instrução Pública e Assuntos Eclesiásticos, Cousin declarou:

Graças a Deus, Senhor, Vossa Excelência, é um estadista suficientemente esclarecido para entender que é impossível existir uma verdadeira instrução popular sem educação moral; uma moralidade popular sem religião; ou uma religião popular sem uma Igreja. Portanto, a educação popular deve ser religiosa, ou seja, cristã (COUSIN, 1930, p. 223).

Em outro ponto do relatório, Cousin falou sobre o programa de estudos das escolas secundárias francesas, os *collèges*. Dirigindo-se mais uma vez ao ministro, manifestou seu entusiasmo pelos estudos clássicos e científicos, e acrescentou:

Não só acredito que devemos manter o plano de estudos estabelecido em nossos *collèges* – e em especial a parte filológica do plano –, como também entendo que devemos fortalecê-lo e ampliá-lo. Além disso, aconselhou o ministro a ‘empenhar-se em igualar-se à Alemanha em

relação à solidez de nossa aprendizagem clássica’, porque ‘os estudos clássicos são, incomparavelmente, os mais importantes de todos’. E falando como humanista, argumentou: [...] porque a tendência [dos estudos clássicos] e seu objeto são o conhecimento da natureza humana, que consideram sob todos os seus aspectos mais importantes [...] estudos clássicos [que] mantêm viva a sagrada tradição da vida moral e intelectual da raça humana (COUSIN, 1930, p. 213).

As observações e os relatórios de Cousin sobre educação no exterior não se limitaram ao ensino primário na Prússia: ampliou suas observações para o ensino secundário na Prússia e na Holanda, e ao mesmo tempo estabeleceu comparações entre as escolas secundárias francesas e prussianas. No relatório, “Uma memória sobre a instrução secundária no Reino da Prússia” (1837), Cousin fez referência ao currículo das *Gymnasien* (escolas secundárias acadêmicas) prussianas, em que havia uma “aliança entre estudos científicos e literários”. E, embora, como mencionado anteriormente, Cousin enfatizasse no relatório sobre o ensino primário prussiano seu zelo pelos estudos clássicos e filológicos, em seu trabalho “Memoir on Secondary Education”, de 1837, sugeriu que deveria haver no *collège* “uma redistribuição e uma ampliação de tempo, de modo que fosse possível estudar humanidades antigas e idiomas modernos, matemática e ciências naturais” (BREWER, 1971, p. 91-92). Seja como um conjunto de conhecimentos e um modo de disciplina intelectual ou um meio de treinar a mente (como Jullien, Cousin aderiu à teoria psicológica conhecida como “psicologia da faculdade” e à ideia associada de “disciplina mental”), a concepção de Cousin em relação ao conteúdo do currículo do ensino secundário nos *collèges* – uma educação geral que combinava estudos científicos e de humanidades – poderia ser interpretada como um presságio do ideal de *culture générale* (cultura geral) que viria a dominar o pensamento educacional francês por um longo período (HALLS, 1965, p. 2).

Victor Cousin e a educação comparada internacional

Em relatos históricos da evolução modernista da educação comparada surgidos na década de 1960, Cousin é citado como pertencente a um período, ou uma “fase”, do desenvolvimento desse campo, que foi conceituado e interpretado como de empréstimo (BEREDAY, 1964), “empréstimo educacional” (NOAH; ECKSTEIN, 1969) ou “empréstimo cultural seletivo” (HOLMES, 1965; JONES, 1971). Da mesma forma, Brewer, em seu estudo minucioso “Victor Cousin como um educador comparativista” (1971), descreveu o relatório de Cousin sobre o ensino secundário prussiano “como um exemplo de empréstimo criterioso” (BREWER, 1971, p. 97). Sem dúvida, há evidências para justificar essa periodização histórica na evolução modernista da educação comparada. E no caso de seu relatório sobre a educação prussiana, como citado por Brewer (1971), Cousin afirmou:

A verdadeira grandeza de um povo não consiste em deixar de imitar outros [povos], mas em tomar por empréstimo de todos os lugares [as práticas] proveitosas e em aperfeiçoá-las à medida que as adapta [às suas próprias condições] (BREWER, 1971, p. vii).

O discurso norte-americano: Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard

O interesse pela educação europeia, especialmente pela educação alemã/prussiana, inglesa e francesa, era claramente evidente nos Estados Unidos da América do século XIX. Era visível na primeira metade do século, e no caso da escolarização elementar durante o agitado período da reforma da escola primária, na segunda quarta parte do século. Ao longo desse período, muitos acadêmicos e reformadores educacionais norte-americanos viajaram para a Europa em busca de ideias e lições práticas que pudessem ajudá-los em seus esforços para reformar e aprimorar a educação em seu país. Neste estudo, optamos por escrever sobre três reformadores conhecidos e influentes: Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard. Mann era um liberal social e reformador educacional, um humanista religioso, e atuou como secretário do Conselho de Educação no Estado de Massachusetts; Stowe era professor de grego clássico e literatura sacra, e um pensador educacional que revelou grande interesse na reforma da educação em Ohio; e Barnard era um superintendente de escolas em Connecticut, que atuou como Diretor de Educação dos Estados Unidos da América, e por muitos anos publicou o periódico “*American Journal of Education*”¹³.

Mann, Stowe e Barnard envolveram-se ativamente, por palavras e ações, no movimento pela escola primária que fez parte do ideal republicano pós-revolucionário de educação. “No século da educação republicana [da década de 1760 à década de 1860]”, observou o historiador R. F. Butts:

Os norte-americanos finalmente fizeram a opção pela escola primária, controlada e sustentada em comum, que adotava uma perspectiva religiosa supostamente não sectária [...], sua preocupação básica era planejar um sistema abrangente, universal e gratuito de escolas públicas, que promoveria instituições republicanas [democráticas] modernas (BUTTS, 1972, p. 408).

Assim como o francês Victor Cousin, os três norte-americanos foram motivados a estudar a educação europeia primordialmente por objetivos melioristas: verificar se poderiam aprender alguma coisa que os ajudasse em seus esforços reformistas para aprimorar a educação norte-americana, especialmente a escolarização primária. Stowe, por exemplo, foi encarregado pelo Estado de Ohio de coletar, durante sua permanência na Europa, “os fatos e as informações que considerasse úteis para o estado [de Ohio] em relação aos diversos sistemas públicos de instrução e educação” (KNIGHT, 1930, p. 248). Como escreveu R. B. Downs, um dos biógrafos de Mann, citando-o:

13. NT: “*Revista Americana de Educação*”.

A celebridade de instituições no exterior atraiu sua atenção, imbuindo-o de ‘um intenso desejo de saber se essas instituições seriam superiores às nossas em algum aspecto; e se encontraria nelas alguma coisa que merecesse ser adotada ou transferida em favor de nosso aperfeiçoamento’ [...] Para Mann, era primordial encontrar ‘sinais de alerta’ para assustar, mas também luzes para orientar (DOWNS, 1974, p. 88).

Além disso, assim como Cousin, os norte-americanos tinham grande admiração pela educação alemã/prussiana no nível da escola primária especialmente em relação ao papel ativo do Estado e à administração escolar. Aos três impressionava principalmente o sucesso dos prussianos em seu esforço para estabelecer um sistema daquilo que Barnard denominava “a verdadeira educação” (BARNARD, 1872, p. 365). Os três também teciam comentários elogiosos aos professores prussianos e a aspectos pedagógicos internos da escolarização. Mann, em especial, ficou impressionado com os métodos de ensino, a disciplina escolar e, de maneira geral, por aquilo que sentia ser um ambiente de sala de aula acolhedor nas escolas prussianas (DOWNS, 1974; HOLMES, 1965). Stowe elogiava o governo não republicano do “discreto” monarca Frederick William e em sua atitude de

insistir, recorrente e vigorosamente, em que todas as leis relacionadas à educação despertassem um sentimento nacional – para criar na mente dos jovens um vínculo afetivo com sua terra natal e com suas instituições (KNIGHT, 1930, p. 255).

E tal como Jullien e Cousin, os norte-americanos referiam-se de maneira especial à ênfase das escolas prussianas na instrução moral e religiosa.

*O republicanismo/reformismo liberal norte-americano
e o discurso meliorista da educação comparada internacional*

Sob um ponto de vista político-ideológico, Horace Mann, Calvin Stowe e Henry Barnard poderiam ser caracterizados como pensadores republicano-democratas liberais e ativistas sociais que aderiram ao republicanismo liberal do século XIX, também identificado como liberalismo clássico com sua ênfase em liberdade, democracia liberal e educação popular. Referindo-se especificamente à ideologia republicana de Horace Mann, e sua relação com a educação pública, o eminente historiador americano Lawrence A. Cremin escreveu:

Mann compreendeu corretamente a relação integral entre liberdade, educação popular e governo republicano. [...] Uma nação não pode manter-se por muito tempo ignorante e livre. Não há estrutura política, por mais engenhosa que seja, que possa garantir inerentemente os direitos e as liberdades dos cidadãos, posto que a liberdade somente pode ser assegurada à medida que o conhecimento é distribuído amplamente em meio à população. Assim sendo, a educação popular universal é a única fundação sobre a qual um governo republicano pode firmar-se com segurança (CREMIN, 1957, p. 7).

Ao contrário do discurso de Jullien, o discurso americano tratou apenas tangencialmente da educação comparada; e tal como o discurso de Cousin,

centrou-se mais na educação em outros países – ou, para utilizar a terminologia de Fraser e de Brickman, foi uma *Auslandspädagogik*¹⁴ (FRASER; BRICKMAN, 1968, p. 19). Assim como o discurso francófono – de Cousin e os escritos de Jullien sobre educação no exterior no *Esquisse* e em outras obras –, o discurso americano era descritivo, jornalístico, “não relacionado à história” e, em sua maior parte, não comparado, não sistemático e não analítico, salvo, com algumas restrições, no caso dos estudos de Henry Barnard.

O historiador da educação comparada certamente há de ficar impressionado com o relato abrangente de Barnard sobre a história, a organização, a administração, os estudos, os currículos, os professores e a pedagogia, a disciplina e as estatísticas de escolas públicas de todas as séries e para todas as turmas, assim como outras instituições de educação geral, em diferentes países (BARNARD, 1872). Em seu comentário sobre a abordagem e os estudos de Barnard, Holmes observou que “inquestionavelmente, a abordagem de Barnard à educação comparada foi amplamente histórica e descritiva, e seu objetivo de produzir uma enciclopédia da educação [...] foi virtualmente alcançado” (HOLMES, 1965, p. 14). Noah e Eckstein também comentaram o enciclopedismo de Barnard, mas foram mais críticos de sua abordagem do que Holmes. Segundo eles, Barnard “encontrou mérito no registro indiscriminado, e mesmo não sistemático, e na republicação de *tudo* o que havia disponível” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 25-26). É adequado caracterizar a abordagem de Barnard como sendo descritiva, mas em nossa interpretação, não é adequado caracterizá-la como não sistemática ou como um “relato indiscriminado”. Seria adequado também caracterizar Barnard como um bom cronista ou um bom narrador educacional, ou etnógrafo educacional, mais do que como um bom historiador educacional: seus relatos históricos sobre educação nos diversos países europeus careciam dos elementos de interpretação histórica e explicação contextual – dois desideratos básicos de qualquer *episteme*/ciência histórica. Em termos objetivos, como argumentaram Holmes, Noah e Eckstein (HOLMES, 1965; NOAH; ECKSTEIN, 1969), também não seria adequado descrever Barnard, Mann e Stowe como “comparativistas”. Em muitos de seus estudos sobre educação em países europeus, Barnard escreveu sobre a história ou o “desenvolvimento histórico” da educação e da instrução em países específicos, ou sobre a história educacional de cada Estado – por exemplo, a Prússia (BARNARD, 1872, p. 335). No entanto, seus relatos históricos sobre educação nos diversos países europeus careciam dos elementos de interpretação histórica e explicação contextual – dois desideratos básicos de qualquer *episteme* (ciência) histórica. Quando muito, os relatos históricos de Barnard podem ser caracterizados como narrativas ou crônicas históricas. Mas mesmo hoje não se deve subestimar o valor de boas crônicas descritivas ou narrativas no estudo da educação no exterior. E em nossa avaliação,

14. NT: Educação no exterior.

as histórias de Barnard sobre educação merecem alta consideração, especialmente quando se leva em conta a época em que foram escritas.

Coda: o meliorismo

Por fim, como mencionado anteriormente, havia outros dois elementos no discurso americano do século XIX sobre educação comparada-internacional que o diferenciavam do discurso europeu, exemplificado pelos franceses Victor Cousin e Marc-Antoine Jullien. Em primeiro lugar, e em termos simples, os norte-americanos mostraram maior disposição do que os franceses para analisar criticamente a experiência educacional europeia. O segundo elemento, que merece alguns comentários adicionais, tem a ver com seu “meliorismo” – uma consideração/um objetivo primordial de todos os precursores da educação comparada-internacional do século XIX, e que, podemos acrescentar, esteve *ab initio*, em maior ou menor grau, relacionado ao que pode ser denominado *problematique* epistêmica comparada.

O meliorismo – do latim *melior* (melhor) – pode ser entendido como uma investigação com o objetivo de aprimoramento. Como indicado neste capítulo, o “objetivo de aprimoramento” esteve relacionado com todas as investigações sobre sistemas educacionais de outros países – nesse caso, em países da Europa – realizadas no século XIX. Como foi relatado, Jullien falava em coletar fatos e observações que ajudariam na reforma da educação para o aprimoramento das sociedades europeias e, em nível internacional, da condição humana; Cousin, Mann, Stowe e Barnard falavam sobre o aprimoramento da educação nacional em seus próprios países. Comentamos também que comparativistas de renome, como George Bereday, Harold Noah e Max Eckstein, nos Estados Unidos, e Brian Holmes, na Inglaterra, caracterizaram todos os analistas e estudiosos franceses e norte-americanos do século XIX que pesquisaram a educação europeia, e que foram mencionados neste trabalho, como pertencentes à fase do “empréstimo” ou do “empréstimo cultural seletivo” no desenvolvimento da educação comparada. Segundo estes últimos comparativistas, os precursores que atuaram no século XIX foram motivados “por um desejo de receber lições úteis de outros países”, e de “tomar por empréstimo”, transferir ou “transplantar” ideias úteis e práticas com o objetivo de aprimoramento educacional (NOAH; ECKSTEIN, 1969; BEREDAY, 1964). O aspecto/a dimensão do “empréstimo” no meliorismo fica claramente evidente em Jullien e Cousin, mas não está claro no caso dos reformadores melioristas norte-americanos do século XIX. Sem dúvida, tal como os europeus, também os formuladores de políticas e os administradores norte-americanos foram motivados “por um desejo de receber lições úteis de outros países”, mas não com o objetivo de “empréstimo educacional” ou de “transplante”, tal como entendiam Jullien e Cousin. Seria mais preciso afirmar que os melioristas norte-americanos buscavam “lições” no exterior para utilizar como fundamentação que legitimaria a reforma da educação pública nos Estados Unidos.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, C. A. Methodology of Comparative Education. *International Review of Education*, v. 7, n. 1, p. 1-23, 1961.
- ARNOVE, R. Comparative education and world-systems. In: ALTBACH, P. G.; ARNOVE, R. F.; KELLY, G. P. (Eds.). *Comparative education*. New York: Macmillan, 1982. p. 453-468.
- BARNARD, H. *National education: systems, institutions and statistics of public instruction in different countries, part I: Europe – German States*. New York: E. Steiger, 1872.
- BEREDAY, G. Z. F. *Comparative method in education*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964.
- BOWEN, J. *A history of western education, v. 3: the modern West; Europe and the New World*. New York: St. Martin's Press, 1981.
- BREWER, W. V. *Victor Cousin as a comparative educator*. Teachers College: Columbia University, Teachers College Press, 1971.
- BUTTS, R. F. *The education of the West: a formative chapter in the history of civilization*. New York: McGraw-Hill, 1973.
- COUSIN, V. Report on the state of public instruction in Prussia. In: KNIGHT, E. W. (Ed.), *Reports on European education by John Griscom, Victor Cousin, Calvin E. Stowe*. New York: McGraw-Hill, 1930. p. 113-247.
- CREMIN, L. A. (Ed.). *The republic and the school: Horace Mann on the education of free men*. New York: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1957.
- DAVIES, N. *Europe: a history*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- DEBEAUVAIS, M. De Marc-Antoine Jullien aux indicateurs comparatives de l'an 2000. In: CONGRES CESE, Bologne, 2000.
- DOWNS, R. B. *Horace Mann: champion of public schools*. New York: Twayne, 1974.
- FOSTER, P. Comparative methodology and the study of African education. *Comparative Education Review*, n. 4, p. 110-117, 1960.
- FRASER, St. *Jullien's Plan for Comparative Education 1816-1817*. Teachers College, Columbia University, Bureau of Publications, 1964.
- FRASER; BRICKMAN, W. W. (Eds.). *A history of international and comparative education: Nineteenth-century documents*. Glenview, IL: Scott, Foresman & Co., 1968.
- GAUTHERIN, J. Marc-Antoine Jullien ('Jullien de Paris' 1775-1848). *Prospects: The Quarterly Review of Comparative Education*, v. 23, n. 3/4, p. 757-773, 1993.
- HABERMAS, J. *Modernity: an unfinished project?* 2007. Disponível em: <http://www.eng.fju.edu.tw/Literary_Criticism/postmodernism/habermas.htm>. Acesso em: 10 out. 2007.
- HALLS, W. D. *Society, schools & progress in France*. Oxford: Pergamon Press, 1965.
- HANS, N. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1949.
- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- JONES, P. E. *Comparative education: purpose and method*. St. Lucia, Queensland: University of Queensland Press, 1971.
- KALOYIANNAKI, P. *Comparative education: a French approach*. Athens: Atrapos (in Greek), 2002.
- KANT, I. *What is Enlightenment?* 1784. Disponível em: <<http://philosophy.eserver.org/kant/what-is-enlightenment.txt>>.
- KAZAMIAS, A. M. Re-inventing the historical in comparative education: reflections on a protean episteme by a contemporary player. *Comparative Education*, v. 37, n. 3/1, p. 439-449, 2001.
- KNIGHT, E. W. (Ed.). *Reports on European education by John Griscom, Victor Cousin, Calvin E. Stowe*. New York: McGraw-Hill, 1930.
- LECLERCQUE, J. -M. L'Éducation comparée: mondialisation et spécificités francophones. In: CONGRÈS INTERNATIONAL SUR L'HISTOIRE ET L'AVENIR DE L'ÉDUCATION COMPARÉE EN LANGUE

- FRANÇAISE, Paris, 1999. *Actes...* Paris: Association Francophone d'Education Comparée, Centre National de Documentation Pédagogique, Associations Francophone d'Education Comparée, 1999.
- NOAH, H. J. ; ECKSTEIN, M. A. *Toward a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- PALMER, R. R. *From Jacobin to Liberal, Marc-Antoine Jullien, 1775-1848*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- ROBERTS, J. M. *A history of Europe*. New York: Allen Lane; London: Penguin Press, 1996.
- VESTAL, T. M. *International education: its history and promise today*. Westport, CT: Praeger, 1994.

HOMENS ESQUECIDOS, TEMAS ESQUECIDOS: OS TEMAS HISTÓRICO- -FILOSÓFICO-CULTURAIS E LIBERAIS HUMANISTAS EM EDUCAÇÃO COMPARADA

Andreas M. Kazamias

Os discursos histórico-filosófico- -culturais e liberais humanistas comparados

Relatos históricos sobre o desenvolvimento da educação comparada (EC) como um campo de estudo relacionam seu início a vários discursos – fala política e prática política – na Europa e na América do Norte no século XIX. No início do século (em 1817), Marc-Antoine Jullien de Paris, o jacobino iluminista que se tornou pensador liberal (PALMER, 1993, p. 151), publicou seu “Esquisse et vues préliminaires d’un ouvrage sur l’éducation comparée”¹, frequentemente utilizado para marcar o início da EC como uma *episteme* modernista. Nesse pequeno livro, Jullien vislumbrou a construção de uma ciência positivista de EC com bases empíricas, a qual forneceria conhecimento não arbitrário e não personalizado para a reforma e a melhoria da educação (FRASER, 1964, p. 40-41). Nos anos seguintes, nas décadas centrais do século, outro tipo de discurso comparado tornou-se dominante, sendo bastante diferente daquele de Jullien, em vários relatórios sobre educação na Europa Continental, em sua maioria escritos por administradores educacionais, formuladores de políticas educacionais ou consultores de política, pensadores sociais e pessoas ligadas à reforma social, por exemplo, Horace Mann, Calvin Stowe, John Griscom e Henry Barnard, dos Estados Unidos, Joseph Kay e Matthew Arnold, da Inglaterra, e Victor Cousin, da França. Observando e estudando os sistemas de educação da Europa continental, como o alemão/prussiano, o francês, o italiano e o suíço, a consideração dominante desses educadores comparativistas era aprender lições e tomar emprestado: saber quais lições úteis poderiam ser extraídas de tais observações de modo a pressionar reformas educacionais em seus países de origem (JONES, 1971, p. 45). Em

1. NT: “Esboço para um trabalho sobre educação comparada”.

geral, como mencionamos em outros estudos, esses primeiros discursos de educação comparada foram: (a) principalmente do tipo relatório e descritivos; (b) foram influenciados por um propósito utilitário-instrumental de aprender lições de modo a reformar a educação em seus países de origem; e (c) foram melioristas, tendo em vista que os autores estavam principalmente preocupados com a melhoria da educação com base em alguns valores *a priori* e com o que significa um bom sistema educacional (KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965, p. 2).

Na segunda metade do século XIX, os discursos de educação comparada começaram a tomar uma forma/trajetória epistêmica diferente. Tendo início na Inglaterra, em meados da era vitoriana, com Matthew Arnold, o poeta, crítico literário e apóstolo da cultura humanista eurocêntrica, e nos Estados Unidos, com William T. Harris, o educador e filósofo especialista em Hegel e Diretor de Educação dos Estados Unidos, e culminando na Inglaterra, com Michael Sadler, clássico humanista eurocêntrico, acadêmico e historiador comparativista e reformista educacional liberal, observamos o esboço do tema que pode ser denominado histórico-filosófico-cultural e humanista liberal em educação comparada, que passou a dominar a área até meados do século XX. No mundo anglo-saxão, as ideias de Matthew Arnold e de Michael Sadler são as que melhor exemplificam o nascente discurso histórico-filosófico-cultural em educação comparada.

Matthew Arnold e, como será discutido nas seções seguintes, Michael Sadler, ambos nutridos pela hegemônica *paideia* clássica humanista do século XIX, foram críticos do Estado e sua cultura política, da sociedade e da cultura da era vitoriana. Arnold, em particular, foi um crítico mordaz da aristocracia vitoriana dominante, os “bárbaros” incultos, e da ideologia política antidemocrática do liberalismo *laissez-faire*, com sua ênfase no individualismo, voluntarismo e não intervenção estatal, que o autor chamou de doutrina dos filisteus – pessoas que não possuíam doçura e luz ou cultura. Segundo ele, o liberalismo sugeria equidade democrática ou liberdade social, e não o culto ao individualismo ou ao domínio de uma classe. Cultura, sua palavra preferida e o objeto da educação, não poderia ser adquirida sem a intervenção do Estado, que ele interpretava como “o poder atuante representativo de uma nação; a ação do Estado é a ação representativa da nação” (NASH, 1966, p. 78; KAZAMIAS, 1966, p. 103). Na Europa Continental, particularmente na França, Arnold via a democracia liberal como o poder crescente que atribuía à ação do Estado francês (NASH, 1966, p. 61).

De acordo com Arnold, a ação e o controle do Estado foram responsáveis pelo grande desenvolvimento da educação popular/primária e secundária na Europa Continental, especialmente na França e na Alemanha. O autor tinha em alta estima os liceus franceses, escolas secundárias fundadas e mantidas pelo Estado desde os dias de Napoleão. Em seu famoso ensaio “A French Eton”, Arnold teceu comentários favoráveis ao Liceu de Toulouse, dando especial atenção ao programa

de estudos que, além do denso conteúdo clássico (latim e grego), incluía alguma instrução em ciências naturais e disciplinas modernas, por exemplo, história, geografia e línguas modernas, e o estudo de francês como língua materna (NASH, 1966, p. 113-115).

Tal como nos discursos comparados que o precederam, Matthew Arnold, na função de Inspetor Escolar de Sua Majestade, examinou sistemas de ensino continentais em busca de algo que pudesse aprender para ajudar a resolver os problemas educacionais em seu país. No entanto, diferentemente dos principais discursos descritivos dos administradores educacionais e formuladores de políticas do século XIX, as observações educacionais de Matthew Arnold eram contextualizadas de modo que sua interpretação levasse em conta os contextos políticos nacionais e culturais dos Estados europeus. Visto desta perspectiva, a abordagem comparativa de Arnold poderia ser descrita como quase histórica, liberal-humanista e cultural – um precursor do discurso histórico-filosófico e humanista liberal em educação comparada do século XX, discurso associado a Michael Sadler, Isaac Kandel, Nicholas Hans, Robert Ulich e Friedrich Schneider, para citar apenas seus expoentes mais conhecidos; e a V. Mallinson, P. Sandiford, A. H. Moehlman, J. F. Cramer e G. S. Browne (MALLISON; SANDIFORD, 1918; MOEHLMAN, 1963; CRAMER; BROWNE, 1956, 1965).

O discurso histórico-filosófico-cultural e humanista liberal em educação comparada: Michael Sadler, Isaac L. Kandel, Nicholas Hans e Robert Ulich

Havia semelhanças e diferenças entre as abordagens histórico-filosóficas e liberal-humanistas e o estudo comparado de educação da forma como representados por Sadler, Kandel, Hans e Ulich. Como analisado a seguir, tanto as semelhanças quanto as diferenças podem ser atribuídas ao *background* epistêmico/temático e sociocultural desses comparativistas, à época e ao local em que viviam, a suas atividades profissionais e aos tipos de questões que colocavam. Nas seções a seguir, identificarei primeiramente os elementos comuns a esses acadêmicos comparativistas. Em seguida, as diferenças serão apresentadas à medida que analisarmos mais detalhadamente o pensamento de cada um desses expoentes da educação comparada.

Semelhanças epistemológicas, ideológicas e metodológicas

A educação comparada não é uma ciência social empírica ou positivista. É uma ciência humana no amplo sentido do termo ciência, entendido como a palavra alemã *Wissenschaft* e a equivalente em grego, *episteme*. Como interpretado por Hans, Kandel, Ulich e, podemos acrescentar, Schneider, a expressão educação comparada (EC) aproximou-se mais da alemã *vergleichende Erziehungswissenschaft* do que da francesa

éducation comparée ou da americana *comparative education*. De maneira análoga, nos estudos de religião comparada, direito comparado e anatomia comparada as comparações não se limitavam a situações reais contemporâneas, mas estendiam-se ao estudo da origem e da evolução de sistemas atuais de direito, religião ou linguagem. Além disso, segundo Hans, na Alemanha, o uso incluía também filosofia da educação (HANS, 1959, p. 443). Novamente: “educação comparada como uma disciplina acadêmica situa-se no limite entre humanidades e ciências, e ainda aproxima-se da filosofia, que é a formulação de ambas” (HANS, 1959, p. 299).

A educação comparada é uma *episteme* explicativa/interpretativa que busca compreender e interpretar a forma como os sistemas nacionais de educação desenvolveram-se para ser o que são; não é uma ciência social associada à predição ou orientada à formulação de políticas, ou de aplicação prática. Kandel, Hans e Ulich escreveram sobre EC ou narraram eventos passados, porém, o que é mais importante, buscaram forças e fatores – políticos, sociais, econômicos e culturais – que, em sua opinião, influenciaram, produziram, causaram ou determinaram problemas, semelhanças e diferenças em sistemas nacionais de educação, ou alguns de seus aspectos – estruturas, políticas, práticas etc. De modo geral, mostraram que sistemas nacionais de educação eram a consequência de constelações particulares e únicas de forças, fatores e tradições sociais, políticas, econômicas e culturais. Dessa forma, os autores preocuparam-se menos com generalizações e teorias, e dedicaram-se mais à interpretação/explicação de fenômenos educacionais particulares, localizados no tempo e no espaço. Como Kandel afirmou em sua obra “Educação comparada” (1933):

O valor central de uma abordagem comparada a tais problemas [da educação] recai em uma análise das causas que os produziram, comparando-se as diferenças entre os diversos sistemas e as razões subjacentes e, finalmente, em um estudo das soluções tentadas (KANDEL, 1933, p. xix).

O exposto não deve ser interpretado como uma conclusão de que esses estudiosos da área consideravam a EC como um conhecimento intelectual puro produzindo *episteme*, sem benefícios instrumentais, utilitários ou de melhoria. Embora tenham sido acima de tudo intelectuais históricos “em busca de explicações mais do que ativistas no campo da elaboração de políticas educacionais”, eram também históricos melioristas:

acreditavam que, estudando o sistema educacional de outros países, seria possível desenvolver uma visão/atitude filosófica mais ampla e os necessários discernimentos que ajudariam a entender melhor e a desenvolver a educação de seu próprio país (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 57; KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965, p. 3).

As unidades epistêmicas de estudo e análise comparados são Estados-nação e sistemas nacionais de educação: o inglês, o alemão, o francês, o norte-americano, o russo. Ao interpretar e explicar os sistemas nacionais de educação, o objetivo

principal é explicar e entender como os sistemas nacionais de educação desenvolveram-se dessa forma, e por que possuem tais características e peculiaridades. Em suas explicações e interpretações das variações dos padrões e das práticas educacionais de cada país, os teóricos desse campo de estudos ou dessa área que se orientavam pelos fatores históricos consideram nacionalismo, tradições nacionais, ideologias políticas nacionais e caráter nacional como fatores determinantes. Como Kandel destacou em seu estudo de 1933:

Alguns anos antes (1900), Michael Sadler havia destacado: um sistema nacional de educação é algo vivo, o resultado de dificuldades e esforços esquecidos e de batalhas de tempos atrás. Contém alguns dos trabalhos secretos da vida do país. Na busca por soluções, reflete as falhas do caráter nacional. Por instinto, frequentemente coloca ênfase especial nos aspectos de formação dos quais o caráter nacional tem mais necessidade (SADLER, 1900).

Mais tarde (1949), na mesma linha, Nicolas Hans declarou: “Sistemas nacionais de educação, assim como constituições nacionais ou literaturas nacionais, são a expressão visível do caráter nacional e, assim sendo, representam o país, distinguindo-o de outras nações” (HANS, 1949, p. 9). E, segundo Mallinson (1957), a educação “é uma função do caráter nacional”, que ele definiu como “a totalidade de disposições de pensamento, sentimento e comportamento peculiares a um determinado povo e nele difundidos, e manifestados com maior ou menor continuidade em uma sucessão de gerações” (MALLINSON, 1957, p. 14).

Sendo uma *episteme* explicativa/interpretativa, e não uma ciência social empírica, suas bases de dados e seus modos de investigação são mais qualitativos do que quantitativos. Sadler, Kandel e Hans evitaram explicitamente análises estatísticas quantitativas de sistemas educacionais ou problemas, por razões práticas e, muito importante, epistemológicas/intelectuais. Nos anos iniciais do século XX, Michael Sadler argumentou contra pesquisas puramente estatísticas em educação, porque a interpretação de dados educacionais deve ser feita “à luz do sistema de valores de cada país” (HOLMES, 1965, p. 16). Em seu criativo texto “Educação comparada” (1933), Kandel escreveu:

atualmente, há duas tendências notáveis que podem ser distinguidas no estudo da educação. A primeira é a tentativa de tornar a educação científica e objetiva por meio da aplicação de métodos estatísticos – toda educação deve ter um valor afirmativo que possa ser provado e verificado estatisticamente [...] Considerando que os métodos de testes e medidas estatísticas tornaram-se suficientemente estáveis para que sejam confiáveis, tudo que se pode pretender é que podem medir resultados, mas não podem definir metas e fins da educação; podem formular normas, e isso apenas em uma limitada gama de atividades, mas não podem estabelecer padrões de qualidade (KANDEL, 1933, p. xxiii).

Em trabalhos da década de 1950, Hans destacou que nos Estados Unidos, durante esse período, pesquisadores utilizaram métodos estatísticos em suas investigações comparadas sobre determinados aspectos do sistema educacional dos 48 estados – por

exemplo, finanças, salários de professores, frequência obrigatória, porcentagem de alunos universitários em uma faixa etária, e proporção aluno/professor. Os norte-americanos fizeram também amplo uso do método de comparação quantitativa, com base em testes psicológicos e de QI, para comparar “diversos grupos raciais de imigrantes por meio de seu QI, com a inevitável conclusão de que os grupos nórdicos são mais desejáveis do que os eslavos ou italianos”. Quanto ao primeiro tipo de investigação, Hans observou que “dentro dos limites de um país, onde a terminologia é idêntica e as condições sociais não variam muito, os métodos estatísticos podem ser empregados com benefícios e podem levar a conclusões válidas”. Porém, quando esse método é utilizado para comparações internacionais, “deparamo-nos com tantas dificuldades que é questionável se chegaremos a algum resultado válido”. Comentando o valor dos dois métodos para a educação comparada – o método estatístico e o método psicológico –, Hans concluiu que ambos “necessitam de cuidadosa revisão e padronização antes que possam oferecer diretrizes seguras para a educação comparada”. Até que isso seja feito, “as comparações devem referir-se principalmente à qualidade da educação” que, para ele, significava “não tanto a eficiência ou o currículo, mas toda a atmosfera e a estrutura do sistema escolar” (HANS, 1949).

Sadler, Kandel, Hans, Ulich, Mallinson e poderíamos acrescentar Matthew Arnold, seu antecessor intelectual, foram inspirados pela tradição educacional da Europa clássica humanista e pelos valores liberais humanistas. Ideologicamente, todos foram internacionalistas e humanistas liberais democráticos, não liberais da linha *laissez-faire*. A educação comparada não poderia ser apenas uma força positiva para aprimorar a educação e favorecer o internacionalismo: poderia ser também uma força positivista para o desenvolvimento da democracia liberal e da cidadania democrática. Seu trabalho foi inspirado nas ideias democráticas ocidentais liberais e eurocêntricas, e nos valores liberais humanistas sobre o Estado e sua cultura política e o sistema estatal de educação, sobre o Estado-nação e a sociedade civil, sobre o papel do indivíduo e do Estado, e sobre “liberdade, igualdade e fraternidade”. E, no espírito do projeto iluminista, todos eles tinham uma fé duradoura na ideia de progresso por meio do esclarecimento e da educação. Com relação a Sadler e aos outros acadêmicos envolvidos no trabalho de extensão universitária, relacionado com as classes trabalhadoras, o historiador Brian Simon escreveu:

Todos compartilhavam de uma perspectiva liberal humanista: a educação era boa por si só, os trabalhadores mereciam tudo que a universidade pudesse oferecer na forma de ensino externo à instituição; a educação traria espiritualidade à sua vida, o que implicava o desejo de proporcionar uma educação ampla, humana, abrangente e, acima de tudo, imparcial, que promovesse o crescimento, de modo a capacitar os alunos para que superassem os efêmeros e materiais conflitos do tempo (SIMON, 1965, p. 305).

De maneira geral, esses teóricos comparativistas orientados para a análise histórica eram predominantemente idealistas; em suas explicações históricas dos sistemas educacionais e de seus problemas, davam maior ênfase à força de ideias,

ideais e formas. Claramente não eram marxistas, em qualquer sentido ideológico e intelectual da expressão. Embora incluíssem considerações econômicas entre suas explicações históricas fundamentadas em forças e fatores, a ênfase relativa que davam a eles era menor do que a ênfase colocada em considerações culturais, intelectuais, de valores, religiosas, espirituais e ideológicas. O que comparamos?, Kandel perguntou em 1956, e respondeu: “A resposta deve ser a comparação de ideias, ideais e formas” (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977, p. 154-155).

Variações epistemológicas, ideológicas e metodológicas

Michael Sadler: comparativista histórico-cultural, reformista liberal-humanista

Michael Sadler foi um pioneiro daquilo que em EC denominamos tema histórico-filosófico-cultural e liberal humanista. Intelectual, ideológica e metodologicamente, personificou todas as características desse tema já mencionadas. Mas, em Sadler, o historiador intelectual pôde também detectar algumas particularidades/variantes, sendo que, como mostraremos a seguir, ambas – semelhanças e particularidades – podem ser esclarecidas considerando-se seu *background* educacional, sua carreira profissional e o contexto histórico do final da era vitoriana na Inglaterra.

Sadler inspirou-se na tradição clássica humanista literária da escola privada Rugby e do *Trinity College*, da Universidade de Oxford. Como já destaquei em estudo anterior, esse tipo de educação deixou uma marca duradoura em sua ideologia educacional como reformista educacional:

Em seus relatórios escritos depois de 1902 em nome de várias autoridades educacionais locais, fica claro que Sadler considerava um tipo de educação humanista literária como a característica distintiva da educação liberal e, *mutatis mutandis*, de escolas secundárias. De acordo com o pensamento de Sadler, acrescentei: ‘A meta central da educação secundária deve ser, em primeiro lugar e acima de tudo, humanizar por meio do ensino real e intenso das humanidades, e então dar eficiência à vida como ela deve ser vivida’ (KAZAMIAS, 1966, p. 140-141).

As atividades intelectuais e reformistas de Sadler podem ser esclarecidas de maneira mais ampla quando se analisam as condições da Inglaterra – o Estado e sua cultura política, a sociedade e a cultura inglesas – *vis-à-vis* a Europa Continental e os Estados Unidos, e as correntes intelectuais e ideológicas predominantes no final do século XIX e no começo do século XX. No apogeu do liberalismo *laissez-faire* do século XIX, a Inglaterra foi “a forja do mundo, o condutor do mundo e o entreposto do mundo” (KNOWLES, 1921, p. 139). Aos olhos de seus rivais europeus, os ingleses haviam descoberto os segredos da prosperidade econômica, da estabilidade política e da “filosofia da felicidade”. No entanto, no final do século, tudo isso havia passado por transformações significativas. A Alemanha e os Estados Unidos da América desafiaram a supremacia industrial e comercial da Inglaterra. De forma semelhante, a essa altura a

filosofia utilitária de felicidade da Inglaterra, associada a Jeremy Bentham e John Stuart Mill, e o liberalismo *laissez-faire* deixaram de ocupar a posição intelectual que ocupavam anteriormente, ou de fornecer a fundamentação legítima para reformas políticas, sociais e educacionais. Em vez disso, o olhar dos pensadores britânicos, estadistas e reformistas sociais e educacionais voltou-se para a Europa, especialmente para a Alemanha que, à época, era dominada pela filosofia idealista de Kant e Hegel. Em Oxford, T. H. Green, considerado o mais influente catedrático da Universidade de Oxford desde o Cardeal John Newman, havia inaugurado uma tradição filosófica idealista que foi denominada neokantismo, neo-hegelianismo, idealismo ou neoidealismo e que, além de Green, incluía outros influentes pensadores, como F. H. Bradley, B. Bosanquet e J. M. E. McTaggart. Buscando sua inspiração em Platão e Aristóteles, assim como em Kant e Hegel, esses filósofos idealistas britânicos, diferentemente dos utilitaristas e dos liberais *laissez-faire*, construíram a noção de liberdade, não em termos abstratos e negativos, mas em termos mais positivos, e a noção do Estado como um ator positivo na sociedade (KAZAMIAS, 1966, p. 108-109).

A importância do que expusemos aqui é que Sadler, o historiador intelectual e reformista educacional, foi influenciado pela filosofia idealista de Oxford, de inspiração alemã; e atribuiu a fenomenal expansão comercial e industrial da Alemanha à eficiência da organização e da administração do sistema alemão de educação, à natureza/ao conteúdo da instrução, e de maneira geral, ao espírito que lhe dava uma vida, a força espiritual intangível e impalpável que o sustentava e respondia por seu sucesso e sua eficiência prática. Com relação ao exposto, como reformista educacional, Sadler afastou-se ideologicamente da filosofia social individualista do *laissez-faire* que caracterizou a Inglaterra vitoriana, e aproximou-se do novo liberalismo que se desenvolveu no final do período vitoriano. Embora a liberdade tivesse permanecido como o ingrediente essencial da doutrina liberal, os novos liberais e os filósofos idealistas ingleses, já mencionados, interpretaram liberdade não totalmente em termos negativos – como liberdade de restrições, mas em termos mais positivos. Em termos de política social e educacional, a concepção positivista de liberdade significava interferência estatal na reforma social, política, econômica e educacional. Embora não pretendesse sacrificar a liberdade e o individualismo do sistema educacional inglês em função da grande medida de controle do Estado que obteve na Alemanha, Sadler procurou explorar, em suas próprias palavras, “aquele território contestável entre individualismo e socialismo” (SADLER, 1898, p. 95).

Assim como os outros teóricos comparativistas histórico-culturais e liberais humanistas – por exemplo, Kandel, Hans e Ulich –, Sadler era um intelectual historiador e adepto do melhorismo. Porém, diferentemente deles, era também um estadista educacional, e um ativo reformista educacional. Produzidos em nome do recém-criado Escritório de Pesquisas Especiais e Relatórios – um “escritório de inteligência educacional”, como o definia Sadler, que foi seu diretor –, seus relatórios/estudos sobre sistemas educacionais estrangeiros (europeus e

norte-americanos) eram históricos e comparativos, como ele entendia o contorno intelectual e metodológico das duas *epistemes* dos anos finais do século XIX e dos primeiros anos do século XX. Em seus estudos sobre a educação secundária na Prússia e na Alemanha, por exemplo, o autor afirmou explicitamente: “Os resultados atuais foram obtidos por meio do trabalho de muitas gerações. Sua importância completa só pode ser entendida à luz de sua história” (SADLER, 1898, p. 246; NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 45). E em seu ensaio de educação comparada “The Unrest in Secondary Education in Germany and Elsewhere”² (1902), escreveu:

O pensamento educacional no mundo todo está considerando muito mais o ambiente social em suas análises das funções da escola na vida nacional. Consequentemente, há maior aprovação quanto à costumeira visão inglesa da educação. Entretanto ambiente social inclui não apenas condições materiais de moradia, alimentação, vestuário etc, mas também o contexto espiritual, moral e intelectual, e a força da tradição (SADLER, 1902, p. x-xi).

E assim como os outros historiadores intelectuais comparativistas, em seus estudos histórico-contextuais, Sadler também incluiu forças culturais explicativas, como temperamento nacional, sentimentos nacionais, tradições nacionais, metas e ideais nacionais, e caráter/características nacionais. Desse modo, nesses estudos sobre sistemas estrangeiros de educação, Sadler foi consistente, intelectual e metodologicamente, com suas citações feitas na famosa conferência Guilford, em 1900, quando disse que, “ao estudar sistemas estrangeiros de educação, não devemos esquecer que as coisas fora da escola importam mais do que as coisas dentro das escolas, e determinam e interpretam as coisas de dentro” (SADLER, 1900, 1964, p. 310). Porém, além dos fatores contextual-explicativos e socioculturais não escolares, Sadler fez comentários também sobre a vida interna de um sistema nacional de educação e sobre “forças espirituais intangíveis e impalpáveis”, que diferenciaram sua abordagem de alguns dos outros historiadores intelectuais comparativistas do século XX. Em suas próprias palavras, citadas com frequência:

A educação não é apenas uma questão de escolas ou aprendizagem por meio de um livro. Portanto, se propomos estudar sistemas estrangeiros de educação [...] devemos também [...] tentar descobrir qual é a força espiritual intangível e impalpável que, no caso de qualquer sistema de educação bem-sucedido, está na realidade sustentando o sistema escolar e sendo a responsável por sua eficiência prática [...] Um sistema nacional de educação é algo vivo, o resultado de dificuldades e esforços esquecidos, e de ‘batalhas de muito tempo atrás’. Traz em si mesmo processos sociais secretos da vida nacional (SADLER, 1900, 1964, p. 309-310).

Outra particularidade sadleriana é que *Sir* Michael era o que se poderia chamar de um reformista educacional inglês neoliberal. Já em 1884, engajou-se em uma campanha de sucesso pelo desenvolvimento da educação de adultos por meio de

2. NT: “A inquietação da educação secundária na Alemanha e em outros países”.

extensão universitária; foi membro ativo na famosa Comissão Real sobre Educação Secundária (Comissão Bryce) de 1894 a 1895, e supostamente, o principal autor do relatório; foi muito útil na instalação do Escritório de Pesquisas Especiais e Relatórios, no qual atuou como Diretor de 1895-1903; em alguns dos relatórios sobre sistemas estrangeiros de educação e nos relatórios em nome de várias autoridades educacionais inglesas locais, incluiu recomendações para a reforma da educação; de 1911-1923, foi Reitor da Universidade de Leeds; e em 1907, publicou seu plano para um Departamento de Educação para o Império britânico (KAZAMIAS, 1966, p. 28-29; JONES, 1971, p. 49-50). Além disso, como assinalou J. H. Higginson, um de seus biógrafos, é bastante claro que Sadler considerava a educação comparada não apenas como uma atividade acadêmica intelectual, mas também como uma agência de reforma. Embora, na conferência de Guilford, Sadler tenha destacado que “o valor prático do estudo [...] de sistemas estrangeiros de educação esteja em nos tornar mais aptos a estudar e a entender nosso próprio sistema”, e que tal estudo nos capacitará “a penetrar o espírito e a tradição de nossa própria educação nacional”, escreveu, três anos depois, como diretor do Escritório de Pesquisas Especiais e Relatórios:

O principal trabalho de um escritório de inteligência de educação [...] é coletar, sintetizar e publicar diversos tipos de experiência educacional, com vistas a (1) apreender o que é sólido e verdadeiro de um número de opiniões discrepantes; (2) informar a nação a respeito de sua situação no que diz respeito à eficiência educacional quando comparada a outros países; e (3) promover, na medida do possível, consenso e acordo quanto à mais sábia e mais frutífera linha de desenvolvimento na educação nacional (HIGGINSON, 1961, p. 289).

Esses elementos intelectuais, ideológicos e metodológicos, Sadler legou, em maior ou menor grau, aos teóricos histórico-culturais e humanistas liberais da educação comparada do século XX, especialmente a seu discípulo Isaac Kandel, que dominou o campo até meados do século XX.

Isaac L. Kandel: historiador, filósofo, educador comparativista humanista

Isaac Kandel era um intelectual judeu europeu, produto da cultura liberal humanista eurocêntrica, que emigrou para os Estados Unidos da América na virada do século XX. Professor universitário nos Estados Unidos da América, conquistou reputação internacional como historiador-filósofo da educação comparada. Em 1933, publicou um livro educacional intitulado “*Studies in Comparative Education/Comparative Education*”³, um trabalho influente na nova *episteme* educacional, no qual Kandel procurou definir o contorno epistemológico, metodológico e ideológico da educação comparada, para

3. NT: “Estudos em educação comparada/educação comparada”.

identificar seu objeto de estudo e para discutir seu valor no mundo moderno. O livro “Comparative Education”⁴ estava destinado a tornar-se referência e, nos anos seguintes, Kandel tornou-se uma figura dominante nessa nova disciplina educacional. Na segunda metade da década de 1950, Kandel publicou uma continuidade de seu estudo pioneiro intitulado “The New Era in Education”⁵ (1955), em que reiterou sua abordagem à educação comparada, assim como seu objeto de estudo e seu valor.

Na década de 1960, o campo da EC, que evoluía rapidamente, desenvolveu-se em diferentes direções epistemológicas e metodológicas, e a perspectiva de Kandel foi criticada, entre outros, por este autor (KAZAMIAS, 1959, 1961, 1965) e alguns outros a consideraram ultrapassada, beirando o misticismo ou, na melhor das hipóteses, não científica (HOLMES, 1965; NOAH; ECKSTEIN, 1969; EPSTEIN, 1970, p. 313-314). Contudo, Kandel continuou a ser amplamente citado e lido, e reverenciado como o grande pioneiro desta *episteme* educacional modernista (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977). Em memoriais a Kandel, por ocasião de sua morte, em 1965, George Bereday, à época editor da revista “Comparative Education Review”⁶ e uma figura de liderança no renascimento e na reconstrução desse campo de estudos, afirmou:

A morte do professor Isaac L. Kandel lançou uma sombra escura sobre o campo da educação comparada [...] ele pertence à geração de acadêmicos humanistas que não serão facilmente reproduzidos em nossa época de aplicações mais tecnológicas, mais aceleradas e mais estritamente específicas. Nada pode equiparar-se à grande estatura daquela geração passada e à inspiração que ela evocou (BEREDAY, 1965, p. 249).

E, muito perceptivamente, Bereday disse a respeito da identidade epistemológica de Kandel:

Ele [Kandel] era um humanista [...] não era nem um cientista nem um semântico pedante. Acreditava na intuição [...]. Era um humanista, um homem das letras, um europeu norte-americano culto [...] Sem sombra de dúvidas, era um judeu. Seu judaísmo era do tipo mais refinado e leal [...] Agora ele se foi – uma enorme referência, talvez uma torre de marfim, mas antes um farol naquilo que, por meio de esforços alheios, tornou-se uma onda possante [...] Nós o pranteamos, porque somos seus filhos e netos (BEREDAY, 1966, p. 147-150).

Kandel conceitualizou o estudo da educação comparada como “um estudo interdisciplinar” e, “como a história da educação, pode, de fato, colocar maior ênfase nos estudos complementares [sociais e políticos] do que na educação”. Dessa forma, “[...] no que diz respeito à metodologia, a educação comparada pode ser considerada uma continuação do estudo da história da educação com fatos do

4. NT: “Educação comparada”.

5. NT: “Nova era em educação”.

6. NT: “Revista de Educação Comparada”.

tempo presente” (KANDEL, 1959, p. 273). Reproduzindo o pensamento de Michael Sadler, seu mentor, Kandel explicou sua abordagem histórica:

[...] a abordagem comparada exige, em primeiro lugar, uma apreciação das forças intangíveis, impalpáveis, espirituais e culturais subjacentes a um sistema educacional; as forças e os fatores externos à escola importam ainda mais do que aquilo que acontece dentro dela. Por isso, o estudo comparativo de educação deve fundamentar-se em uma análise dos ideais sociais e políticos que a escola reflete [...] Para compreender, apreciar e avaliar o real significado do sistema educacional de uma nação, é essencial conhecer um pouco de sua história e de suas tradições; das forças e atitudes que governam sua organização social, das condições políticas e econômicas que determinam seu desenvolvimento (KANDEL, 1933, p. xix).

Um humanista filosófico idealista

Como mencionado anteriormente, e como Kazamias e Schwartz observaram em um estudo anterior (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977), Kandel era um intelectual idealista. Segundo ele, o que se compara são principalmente ideais, objetivos, ideias e formas. Ele conceitualizou a educação comparada como um ramo da filosofia da educação e, em termos de sua metodologia e de seus valores, como uma pesquisa na história das ideias e formas. Escreveu:

A principal contribuição do estudo da educação comparada é que, se abordado de maneira adequada, trata dos ‘princípios fundamentais’ e favorece ‘a aquisição de uma atitude filosófica’ na análise e, na sequência, na estimulação de um entendimento mais claro dos problemas educacionais. O estudo torna a educação mais capaz de penetrar o espírito e a tradição dos sistemas de educação de sua própria nação (KANDEL, 1955, p. 12; KANDEL, 1933, p. xx).

Seria importante esclarecer a citação anterior de Kandel sobre a noção de compreender, apreciar e avaliar “o real significado do sistema educacional de um país”. Sendo um idealista, estava mais preocupado com a forma do que com os detalhes que compõem um sistema educacional. Além do estudo da história e das tradições, os fatores e forças sociais, políticos, culturais e econômicos externos à escola, ou “o contexto político, econômico e cultural em que [o sistema educacional] funcionava”, Kandel, assim como Sadler, destacou que a abordagem comparativa exige “uma apreciação das forças culturais e espirituais intangíveis e impalpáveis subjacentes a um sistema educacional”. E, contrariamente à abordagem e à linguagem dos cientistas empíricos, Kandel, à época, falou sobre significados ocultos, significados reais e essência (KANDEL, 1933, p. xix). Sem dúvida, “sua orientação intelectual relacionava-se aos humanistas filosóficos contemporâneos” (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977, p. 156).

Um individualista liberal democrata

Em um estudo anterior, Kazamias e Schwartz caracterizaram Kandel como um “individualista liberal” e um “devoto fervoroso da democracia ocidental”, com seus princípios básicos de “liberdade, igualdade e fraternidade”. Ele via o mundo político

contemporâneo em termos de dois ideais e Estados políticos concorrentes, denominados democracia liberal e Estado liberal democrático (como exemplificado pela Inglaterra e pela França, mas, acima de tudo, pelos EUA), que exaltava; e totalitarismo e o Estado centralizado, autocrático e ditatorial (exemplificado pela Itália fascista, pela Alemanha nazista e pela Rússia comunista), pelo qual tinha aversão. A esse respeito, notamos também que a ideologia liberal de Kandel

possuía fortes semelhanças com relação ao liberalismo britânico tradicional, com sua ênfase na limitada interferência do Estado na política social. Portanto, ele seria claramente contrário ao estatismo do bem-estar social, à engenharia social ou ao reconstrucionismo social (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977, p. 156-157).

É pertinente comentar o papel preeminente que Kandel atribuía ao fator político, especificamente ao Estado, nas operações com a sociedade, particularmente na área da educação. Em seu texto clássico de 1933, afirmou que a EC era um ramo da política, e mais exatamente, que “todo Estado tem o tipo de educação que deseja” e “tal como é o Estado é a escola”. Afirmou:

O especialista em educação comparada deve ter conhecimento de diversas teorias políticas, principalmente quando incidem sobre a relação entre o Estado e o indivíduo [...] [Platão e Aristóteles] desde o início enunciaram o princípio que mais tarde foi expresso na frase ‘tal como é o Estado é a escola’ ou ‘o que você quer no Estado, você deve colocar na escola’ (KANDEL, 1933, p. 274-275).

Este elemento em sua abordagem diferencia Kandel de outros teóricos comparados histórico-culturais e liberais humanistas. A dimensão política da educação tem sido uma preocupação epistêmica da maioria dos teóricos comparativistas modernos. Mas Kandel foi o primeiro teórico da educação comparada a utilizar o Estado como um contexto explicativo variável no estudo comparativo da educação. Isenta de tendências ideológicas e de posições melioristas preconcebidas, como destacaremos a seguir, a investigação de Kandel sobre educação a partir do prisma político do Estado foi, na minha opinião, um importante *insight* epistemológico e metodológico. Subsequentemente, nas décadas de 1970 e 1980, embora interpretado/abordado de maneira diferente do Estado de Kandel, o Estado foi considerado uma variável crucial nos estudos da educação comparada (CARNOY, 1992; CARNOY; SAMOFF, 1990; DALE, [s.d]).

A importante percepção de Kandel sobre o papel do Estado no estudo comparado da educação foi enfraquecida por pelo menos três fragilidades/falhas: (a) primeiro, sua categorização dos Estados contemporâneos em dois tipos ideais, denominados totalitários e democráticos; (b) segundo, sua tendência, por um lado contra os Estados não ocidentais e suas políticas culturais, especialmente o socialismo soviético; por outro, a favor das democracias liberais do Ocidente, especialmente a vertente anglo-saxã – por exemplo, Reino Unido e EUA; e (c) terceiro, sua combinação de normativa e descritiva em sua conceituação de Estado:

viu nos Estados reais – democrático, totalitário – aquilo que, em tese, os Estados deveriam ser, e não o que eram. Kandel nunca investigou a distribuição real do poder em democracias liberais, uma importante omissão em uma época em que era bastante óbvio que em avançadas democracias liberais industriais capitalistas, diferenças de classes, conflitos, racismo e desigualdades eram, tanto quanto o ativismo, tema de muitos discursos sociopolíticos e educacionais.

Um meliorista histórico-filosófico

Em um estudo anterior (KAZAMIAS, 1961), escrevi que um importante elemento na abordagem histórico-filosófica de Kandel “pode ser denominado propósito meliorista”. E expliquei mais:

Em seus trabalhos de 1933 e 1955, Kandel mostra grande preocupação quanto à melhoria da educação no mundo. Esperava que, ao estudar outros sistemas além do seu próprio sistema, o estudante estudioso de educação comparada desenvolvesse uma abordagem filosófica mais desejável que, em última instância, resultaria na melhoria de seu próprio sistema e estimularia o espírito de internacionalismo. Esse propósito levou Kandel a assumir uma determinada gama de valores – por exemplo, sistemas democráticos de educação são melhores, centralização é ruim, educação deve ter como objetivo o desenvolvimento total do homem e convicções como progresso, responsabilidade individual e daí por diante (KAZAMIAS, 1961, p. 91).

O meliorismo de Kandel tinha várias fontes. Em primeiro lugar, ele concordava com o diagnóstico de necessidade de “reforma e reconstrução educacional” que muitos líderes, em todas as áreas de atuação, empreenderam durante os anos que se seguiram às duas maiores guerras mundiais. Escreveu em 1933, “as novas condições sociais, políticas e econômicas e a inquietação cultural e intelectual produzida por elas, deram novo estímulo aos movimentos de reforma na Inglaterra, na Alemanha e na França”, que vinham ganhando força por vários séculos (KANDEL, 1933, p. xvi). Em segundo lugar, Kandel percebeu claramente que o nacionalismo e a xenofobia militaristas dos primeiros 25 anos do século XX vinham-se tornando anacrônicos. Esperava que os estudos de educação comparada pudessem levar ao “desenvolvimento de um internacionalismo baseado não em emoção ou sentimento, mas resultante de uma compreensão que valorizasse outras nações, tanto quanto seu próprio país” (KANDEL, 1933, p. xxv). Temia a capacidade de destruição e o anti-individualismo de uma ditadura de poder e de autoridade pessoal, ou de uma ditadura de uma ideia por tipos de governo que viu espalhar-se ao longo de sua vida. Por meio da educação, esperava estimular o desenvolvimento do nacionalismo cultural, em oposição ao nacionalismo político (HERZOG, 1960). Em resumo, como coloquei em estudo anterior, o meliorismo de Kandel foi caracterizado pelos seguintes aspectos:

(a) a crença em certos valores relacionados à forma como os homens deveriam viver e como deveriam educar suas crianças; (b) a ideia de que o estudo da educação comparada deveria ser orientado por um zelo reformista; e (c) que a educação, no sentido kandeliano de escolaridade formal, pode de fato melhorar a sociedade e guiar o destino do homem (KAZAMIAS, 1963, p. 385).

Nicholas Hans – a abordagem histórico-humanista: uma estrutura interpretativa de fatores

Nicholas Hans, um europeu oriental que emigrou para a Inglaterra, admitiu sua dívida intelectual tanto com Sadler quanto com Kandel (HANS, 1952), mas, de todos os “esquecidos” histórico-filosóficos e liberais humanistas pioneiros em educação comparada, foi ele o mais sistemático em sua reconhecida abordagem histórica ao estudo de problemas educacionais em diferentes países. Ao contrário de Sadler, Kandel e Robert Ulich, Hans buscou explicar e esclarecer os fenômenos e sistemas educacionais a partir da perspectiva de uma estrutura conceitual determinada. Como Tretheway apontou:

Portanto, a contribuição de Hans não foi oferecer uma versão transatlântica do método de Kandel, embora o trabalho de ambos tenha muito em comum. Sua contribuição específica foi desenvolver uma estrutura para o estudo da educação comparada baseada em fatores que, acreditava, representavam forças imanentes e permanentes que modelavam nações e seus sistemas educacionais. O valor de tal estrutura reside na ordem ou na organização que impunha em um volume potencialmente não administrável de dados relevantes e, certamente, na utilidade dos estudos que se aplicavam a ela (TRETHERWAY, 1976, p. 63-64).

Um conceito-chave na abordagem de Hans é o termo “fator”, daí ser possível descrever sua abordagem como análise de fatores. Segundo Hans, a essência da comparação é (a) a identificação de um conjunto de fatores que compõem/formam/constituem a fisionomia ou o caráter de um Estado-nação; e (b) a análise comparativa de relações funcionais entre tais fatores e a educação, ou a influência desses fatores na criação de sistemas nacionais de educação. O propósito principal da educação comparada é o “estudo analítico desses fatores sob uma perspectiva histórica, e a comparação entre as soluções propostas para os problemas resultantes” (HANS, 1949, p. 10-11).

Em seu texto clássico “Comparative education: a study of educational factors and traditions”⁷ (1949), Hans acrescentou:

[...] tanto sistemas nacionais de educação quanto constituições nacionais ou literaturas nacionais são a expressão aparente do caráter nacional e, assim, representam a nação, distinguindo-a de outras. Se pudéssemos separar e analisar os fatores que são historicamente ativos na criação de diferentes nações, estaríamos próximos a uma definição dos princípios que fundamentam os sistemas nacionais de educação (HANS, 1949, p. 9-11).

Os fatores-chave predeterminados na abordagem histórica de Hans foram classificados em três grupos: Grupo I – fatores naturais (por exemplo, raça, idioma e ambiente); Grupo II – fatores religiosos (por exemplo, Catolicismo, Anglicanismo e Puritanismo); e Grupo III – fatores seculares (por exemplo, humanismo, socialismo

7. NT: “Educação comparada: um estudo de fatores e tradições educacionais”.

e nacionalismo). A esses fatores-chave, Hans acrescentou: “À Parte II, acrescentamos um capítulo introdutório sobre influências religiosas de forma geral, e à Parte III, deveríamos acrescentar um capítulo conclusivo sobre democracia e educação” (HANS, 1949, p. 16).

Um exemplo ilustrativo da análise histórico-fatorial-funcional de Hans é sua utilização do nacionalismo – um fator que foi também importante na perspectiva histórico-filosófica de Kandel. Primeiro, Hans identifica nacionalismo como um movimento universal secular significativo e, em linguagem similar à de Kandel, como a “expressão natural do caráter nacional”. Após esclarecer os termos nacionalidade e nacionalismo, reporta-se ao pensamento dos profetas do nacionalismo, especificamente ao alemão J. G. Fichte e ao italiano Giuseppe Mazzini. Seguido de uma referência ao nacionalismo eslavo que, por sua vez, leva a uma descrição mais detalhada do fenômeno fascista no pensamento de Giovanni Gentile e nas políticas de Benito Mussolini, assim como no nazismo e no racismo da Alemanha de Hitler. Paralelamente à descrição e à explicação do fenômeno fascista, Hans refere-se àqueles aspectos dos sistemas nacionais de educação que, em sua visão, relacionavam-se ou eram influenciados pelos movimentos nacionalistas. Da perspectiva histórica de Hans, o sistema educacional da Itália durante a hegemonia de Mussolini e Gentile poderia ser esclarecido examinando-o no contexto do fascismo italiano; e o da Alemanha, no contexto do socialismo nacional alemão – ou seja, o nazismo (HANS, 1949, p. 215-234).

Outro exemplo da análise de fatores de Hans, que novamente nos lembra Kandel, é sua análise comparativa da educação em diferentes países sob a perspectiva político-ideológica de democracia. Hans evita a classificação de Kandel de Estado e sua cultura política/sistemas políticos contemporâneos em democráticos e totalitários e, diferentemente de Kandel, o autor não tem um conceito acríptico de democracia liberal. Faz distinção entre o conceito anglo-saxão de democracia – representado pela Inglaterra e pelos EUA –, com sua ênfase em liberdade política, e o conceito socialista – representado pela União Soviética –, com sua ênfase em igualdade social. Porém, os dois tipos de Estado/Estados e sua cultura política são denominados democracias.

Assim como Kandel, Hans considera o Estado soviético, bem como outros sistemas socialistas existentes, não alinhado aos princípios democráticos de igualdade e liberdade em grau idêntico aos dos Estados/*politeias* norte-americano e francês. Contudo, nem a democracia político-liberal da Inglaterra e dos Estados Unidos, que ele apoia, nem a democracia socialista da União Soviética, isoladamente, “podem salvaguardar a liberdade do desenvolvimento cultural e a igualdade da oportunidade educacional que os dois sistemas declaram como seus objetivos”. Assim sendo, o autor avança nesse tema e conclui:

Desses exemplos, parece que nem a interpretação anglo-saxã de democracia como liberdade política, nem a interpretação soviética [de democracia] como igualdade social resultaram, na

prática, no estabelecimento de uma verdadeira igualdade de oportunidades educacionais para todos os cidadãos de seus países. Não podemos ignorar a conclusão de que ambas as interpretações de democracia, como praticadas atualmente, são imperfeitas (HANS, 1949, p. 236-237).

Com mais profundidade do que os outros teóricos da educação comparada orientados para a análise histórica que foram relegados ao esquecimento, Hans considerava a educação comparada também como uma disciplina aplicada. Segundo o autor, diferentemente de anatomia comparada e de religião comparada,

o propósito da Educação Comparada não é apenas comparar sistemas existentes, mas considerar as reformas mais apropriadas para as novas condições sociais e econômicas [...] portanto, nossa disciplina tem um caráter dinâmico com um propósito utilitário (HANS, 1952, p. 57).

Entretanto o autor acrescentou que, sendo uma disciplina aplicada, depende fortemente “de concepções e metas de educação indicadas pela filosofia da educação, e de dados fornecidos pela história da educação, pela sociologia e pela economia” (HANS, 1952, p. 57).

Robert Ulich: um historiador humanista

Diferentemente de Kandel e de Hans, a abordagem de Robert Ulich no estudo da educação em diferentes países era mais histórico do que comparativo. Todavia, o título de seu livro “The Education of Nations: a comparison in historical perspective”⁸ (1961) é de fato uma história cultural e intelectual do Ocidente. Nele o autor inicialmente examina os movimentos culturais (período medieval, Renascimento e Reforma, racionalismo, ciência e tecnologia) que, segundo ele, caracterizaram a história do mundo ocidental e da cultura ocidental. Assim sendo, forneceu relatos históricos do desenvolvimento dos sistemas educacionais da França, da Inglaterra, da Alemanha e da Rússia. No final, formulou determinadas generalizações sobre problemas educacionais nas “novas nações” que, como afirmou, as nações mais antigas enfrentaram.

A análise histórica de Ulich dos estágios do desenvolvimento da cultura/civilização ocidental é acadêmica e perspicaz. Mas o aspecto de comparação é incompleto. Como comentei logo após a publicação do livro de Ulich: “O leitor deve fazer as comparações por si mesmo, com base na reunião e na interpretação de fatos históricos” (KAZAMIAS, 1963, p. 387).

Robert Ulich era alemão. Embora tenha ocupado altos postos acadêmicos e administrativos em sua terra natal, aos 44 anos deixou a Alemanha nazista e emigrou para os Estados Unidos da América, em vez de comprometer suas convicções social-democratas com o regime nazifascista. Tal como Sadler, Arnold

8. NT: “A educação de nações: uma comparação em perspectiva histórica”.

e Kandel, o autor foi influenciado pela tradição clássica humanista intelectual cultural eurocêntrica. Como professor universitário e pesquisador na América do Norte, alcançou reputação nacional e internacional como acadêmico, filósofo educacional, historiador da cultura e teoria comparativista.

Em uma nota *in memoriam* de Ulich, intitulada “A humanistic gift from Europe”⁹, datada de pouco depois de sua morte, em 1977, Paul Nash, um de seus alunos e amigos de Harvard, caracterizou a “contribuição de Ulich à educação comparada” como a quintessência do pensamento humanista (NASH, 1977, p. 147). Na avaliação de Nash, havia quatro dimensões na abordagem humanista de Ulich. Primeiro, havia a “determinação de Ulich de manter o ser humano firmemente no centro do cenário educacional; para Ulich, a pessoa era sempre central, mais do que o currículo, a disciplina, a área, a instituição, ou a pesquisa”. Segundo, a abordagem de Ulich era totalmente histórica, sem recorrer a apologias; acreditava ser impossível compreender a natureza do processo educacional sem entender o contexto histórico. Segundo Nash, a terceira dimensão da perspectiva humanista de Ulich “reside na relevância humana que via na educação comparada para a formação de professores”. A esse respeito, Nash acrescentou:

[Ulich] vislumbrou sem entusiasmo o desenvolvimento da educação comparada como atividade obscura para acadêmicos e pesquisadores que produzem análises, gráficos, tabelas e teorias que interessam apenas a eles mesmos (e às vezes, apenas a si mesmos) (NASH, 1977, p. 148-149).

Por último, na avaliação de Nash, “a abordagem humanista de Ulich era marcada por um sistema de valores fortemente político [...] ele foi um social democrata por toda a vida” (NASH, 1977, p. 148-149).

Como um *post-scriptum* ao perfil intelectual de Robert Ulich, gostaria de acrescentar uma observação pessoal. Eu também fui aluno de Ulich em Harvard à mesma época de Nash, que foi um amigo próximo. Com Henry Perkinson, mais um dos alunos e amigos de Ulich, Nash e eu coeditamos um livro intitulado “The Educated Man: studies in the history of educational thought”¹⁰ (1966), cuja dedicatória trazia uma designação adequada: “A Robert Ulich, um homem culto” (NASH et al., 1965). Ulich foi, sem dúvida, um estudioso humanista clássico no melhor sentido da tradição alemã, que também incluía, entre outros, Werner Jaeger, seu contemporâneo, autor do clássico trabalho (em três volumes) “Paideia: the ideals of Greek culture”¹¹ (JAEGER, 1939). Roberto Ulich foi também um professor instigante. Estritamente falando, não foi um teórico da educação comparada, mas um historiador humanista e um filósofo, que inspirou alguns de seus alunos, especificamente George Bereday e eu mesmo, a nos tornar teóricos comparativistas orientados para a abordagem histórica.

9. NT: “Um presente humanista da Europa”.

10. NT: “O homem culto: estudos sobre a história do pensamento educacional”.

11. NT: “Paideia: os ideais da cultura grega”.

Homens esquecidos, temas esquecidos: uma reavaliação

Na década de 1960, a educação comparada como uma *episteme* cognitiva passou por uma grande crise de identidade. Parcialmente como consequência do desenvolvimento político, econômico e intelectual, que envolveu (a) a emergência dos novos Estados, com tendência a construir Estados e sua cultura política/Estados-nação viáveis e economias viáveis; (b) a ênfase na reconstrução das velhas nações sobre princípios mais democráticos de Estado de bem-estar social (Estado-previdência); e (c) os impressionantes avanços na tecnologia, nas ciências naturais e nas ciências sociais empíricas. A educação, como mecanismo político, econômico e sociocultural, recebeu a mais alta prioridade na remodelação e na reconstrução do novo *cosmos* político, econômico e sociocultural. O novo ambiente político, econômico e intelectual teve influência determinante nas orientações epistemológicas, metodológicas e ideológicas da nova geração de educadores comparativistas, particularmente no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Durante este período, surgiram no Reino Unido e na América do Norte uma nova geração de educadores comparativistas e uma nova linha do discurso de educação comparada. Ao mesmo tempo, ocorreu uma regeneração da educação comparada como um campo de estudo acadêmico, com extensões práticas e melhoristas; foi organizada uma sociedade profissional – a Sociedade de Educação Comparada, com sede nos Estados Unidos, que se tornou mais tarde a Sociedade Internacional de Educação Comparada; e foi lançada nos Estados Unidos da América a revista “The Comparative Education Review”¹². Nesse ambiente contextual, os novos teóricos comparativistas, muitos dos quais estudaram segundo abordagens e tradições epistêmicas mais modernistas, buscavam novas estruturas intelectuais e perspectivas metodológicas em seus estudos de sistemas internacionais de educação e na elaboração de comparações internacionais.

Em tal atmosfera política e intelectual, o valor da linha histórico-filosófico-cultural e liberal humanista do discurso comparativista, já examinado, foi discutido e julgado por ter limitações notáveis. Se os antigos teóricos comparativistas contavam com a inspiração divina da história, da filosofia e da cultura/*paideia* humanista, para alguns influentes modernistas científicos a inspiração foram a ciência e o método científico, o empirismo, o instrumentalismo e o racionalismo tecnocrático.

Nos inúmeros textos sobre a natureza e a extensão da educação comparada que surgiram nesse período de transformações da década de 1960, alguns comentários críticos e observações sobre os teóricos comparativistas histórico-filosófico humanistas discutidos neste capítulo foram:

Eles [os historiadores de educação comparada de acordo com a caracterização de Holmes] eram humanistas, não cientistas; criteriosos, mas qualitativos, não quantitativos; subjetivos, não

12. NT: “Revista de Educação Comparada”.

objetivos. Comentando a perspectiva histórica tal como utilizada pelos teóricos comparados, Noah e Eckstein – metodologistas orientados para a pesquisa científica –, em seu texto “Toward a Science of Comparative Education”¹³ (1969), citado com frequência, observaram, criticamente, que suas conclusões baseiam-se amplamente nas percepções particulares de seus autores, não apenas no que diz respeito a quais categorias são válidas e quais dados são relevantes, mas também quanto à questão em relação à qual a quantidade e a qualidade de evidência constituem prova de uma afirmativa específica (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 188).

Em seu relato histórico sobre o desenvolvimento do campo, Noah e Eckstein localizaram os teóricos comparativistas orientados para a pesquisa histórica, como Kandel e Hans, na fase pré-científica, também denominada fase de forças e fatores na evolução do campo. Segundo eles, a abordagem de Kandel

não apresentou uma forma para julgar a importância relativa (dos fatores) em relação uns aos outros [...]. Nem havia um critério aparente para a inclusão de alguns fatores na análise e a exclusão de outros, exceto na base de ‘verdade que dispensa explicações’ [...]. O que apareceu na conclusão persuasiva do trabalho de Kandel são, na verdade, importantes hipóteses que permaneceram em aberto para verificação (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 51).

Na Inglaterra, Brian Holmes – um expoente contemporâneo da abordagem científica ao estudo comparado dos problemas educacionais – também avaliou que a educação comparada histórica não substituiria a educação comparada científica, cuja marca era predição, e não explicação. Segundo Holmes, a educação comparada deve ser uma ciência generalizante, e os teóricos da educação comparada devem ser cientistas sociais. E, no mesmo texto, “embora a pesquisa histórica e as análises relacionadas sejam valiosas, reformistas educacionais interessam-se basicamente pelas consequências de suas ações, não pelas causas de sua insatisfação atual”. E acrescentou, sem fundamentação, que a história poderia ter valor pragmático para “esclarecer problemas atuais” ou “poderia [...] contribuir para aquele conhecimento prático que dá poder diretivo ou de predição – ou seja, ciência” (HOLMES, 1965, p. 19-21).

Alguns eram historicistas no sentido que Karl Popper dá ao termo (POPPER, 1961): procuravam leis absolutas, finais e inexoráveis de desenvolvimento, ou a elas aderiam; outros eram historicistas no sentido que C. A. Anderson e Philip Foster dão ao termo (ANDERSON; 1961; FOSTER, 1960): não generalizavam ou lidavam com eventos específicos localizados no tempo e no espaço, sendo, portanto, totalmente únicos.

Preocupavam-se principalmente com explicação e entendimento, e não com predição ou reforma; assim sendo, tinham olhar retrógrado, e não avançado; procuravam causas precedentes de forças e fatores. Como Noah e Eckstein colocaram: “Eles – por exemplo, Kandel, Hans e os outros teóricos históricos comparativistas – eram, sobretudo, intelectuais dedicados à explicação, mais do

13. NT: “Rumo a uma ciência de educação comparada”.

que ativistas no campo da elaboração de políticas educacionais” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 57).

E, em uma crítica similar, o entendimento, segundo Holmes, “vem por meio de predições bem-sucedidas, e não por meio da descoberta de causas precedentes” (HOLMES, 1965, p. 30).

Em 1970, comentando criticamente a abordagem histórica de Sadler – que, no entanto, era adotada também por Kandel –, E. Epstein escreveu:

A ênfase de Sadler nas forças intangíveis, impalpáveis e espirituais beira o misticismo e, na sua forma extrema, leva a conclusões injustificáveis sobre a natureza da educação [...] A premissa segundo a qual a educação comparada é basicamente uma atividade humanista – porque os conceitos explicativos fundamentais que dizem respeito a escolas referem-se a forças não empíricas – é um chamamento para que os acadêmicos descrevam as manifestações externas das estruturas dos sistemas escolares, e para que elaborem especulações genéricas sobre o restante, ou as deixem para a revelação espiritual (EPSTEIN, 1970, p. 45).

Seria bastante adequado agora lembrar que, como membro da nova geração de estudantes da educação comparada do pós-guerra ativamente engajados na redefinição e na reconstrução do campo, fui um dos primeiros teóricos comparativistas a tecer comentários críticos sobre Kandel como historiador e comparativista, sua metodologia e sua orientação intelectual/epistêmica. Ao mesmo tempo, fiz algumas observações críticas de maneira geral sobre a abordagem histórica dos outros teóricos históricos da educação comparada. Em 1961, comentando especificamente sobre Kandel, escrevi que sua metodologia foi orientada por pelo menos três objetivos principais: o de tipo relatório-descritivo, o histórico-funcional e o meliorista. Referindo-me especificamente à abordagem histórica de Kandel, critiquei sua tendência a misturar elementos descritivos, interpretativos e explicativos de sua análise histórica com a análise meliorista – aquilo “que é” com aquilo que “deve ser”. “A tarefa do historiador”, expliquei, “deve ser descrever e esclarecer determinados fenômenos, não prescrever”. E acrescentei:

Qualquer tratamento histórico que é orientado por considerações voltadas à melhoria tende a levar ao que Herbert Butterfield denominou ‘Whiggismo’ [...]. Em resumo, o historiador deve visualizar os fenômenos em seu contexto contemporâneo, sem considerar se isso pode levar a melhorias futuras de práticas ou ideias (KAZAMIAS, 1961, p. 90-91).

Outro elemento que critiquei na abordagem de Kandel – e devo acrescentar, na abordagem de outros comparativistas contemporâneos com orientação histórica, como Sadler, Hans e Vernon Mallinson –, foi sua propensão a teorizar sobre a sociedade e a explicar a natureza dos sistemas educacionais em termos do conceito de “caráter nacional”. No mesmo texto, destaquei que a afirmativa de Kandel segundo a qual “a educação inglesa é caracterizada pela falta de sistema” (KANDEL, 1933, p. 94), porque “os ingleses não gostam de pensar ou formular planos de ação” (KANDEL, 1933, p. 24-25), poderia ser explicada pelo pretensão

traço psicológico do caráter nacional inglês. Essa observação não poderia ser considerada uma interpretação histórica confiável baseada em evidências confiáveis, fossem elas históricas ou de outro tipo. Além disso, como destacou Joseph Lauwerys, já citado por mim, “ao final, o caráter nacional poderia ser usado para explicar qualquer coisa e todas as coisas” (LAUWERYS, 1959, p. 285-287). O uso que Kandel faz do caráter nacional para explicar diferenças entre os sistemas nacionais de educação pode ser questionado em outro exemplo:

Se o inglês é um homem de ação cujo progresso é mais marcado pelo empirismo do que pela teoria, o francês é um homem de ideias que gosta de pensar pelo puro prazer de pensar e, de maneira geral, sem muita preocupação com o resultado de seu pensamento na forma de ação. Método, lógica, planejamento, que parecem estar ausentes como características da vida e da organização dos ingleses são, em contraste, características notáveis dos franceses (KANDEL, 1933).

Ao comentar a abordagem de Kandel à educação comparada – sua metodologia comparativa –, apressei-me em acrescentar que minhas críticas referiam-se especificamente a determinados elementos da versão/variedade de história de Kandel. Tais elementos incluíam, *inter alia*: seu melhorismo, suas preferências e preconceitos políticos, educacionais e ideológicos, o escopo olímpico de sua análise de sistemas nacionais de educação, seu uso um tanto nebuloso do conceito sociopsicológico do caráter nacional, e o papel predominante que atribuiu ao Estado em sua análise histórica e funcional. Entretanto, também adverti que minhas críticas não se dirigiam ao método histórico em si, tal como aplicado ao estudo comparativo da educação. Destaquei então, e elaborei em declarações subsequentes sobre o mesmo tema, que a “história tem um lugar valioso na educação comparada”. Ao mesmo tempo, critiquei aqueles comparativistas contemporâneos – por exemplo, Noah e Eckstein, e Brian Holmes – que deram pouco valor, ou não deram valor algum, à educação comparada histórica por esta não ser uma ciência ou uma ciência generalizante. Comentei também a observação crítica de Philip Foster e C. Arnold Anderson de que, como até hoje a história tratou essencialmente de fenômenos únicos, com um *locus* temporal e espacial que não pode ser eliminado, seu valor para a educação comparada é, quando muito, limitado. Foster e Anderson argumentaram que, uma vez que comparações de eventos e fenômenos singulares não poderiam ser estabelecidas, a tarefa do educador comparativista diferenciava-se daquela dos historiadores, e tornava-se idêntica à dos cientistas sociais, que buscavam padrões repetidos e regularidades nas relações sociais (FOSTER, 1960; ANDERSON, 1961).

Em meus comentários sobre a natureza “científica” da história e sobre as outras críticas aos comparativistas com orientação histórica, procurei esclarecer determinadas concepções errôneas e rebater algumas das críticas feitas pela nova geração de 1960 de comparativistas orientados pela ciência. Destaquei que a crítica segundo a qual a educação comparada histórica era “científica” era ela mesma

baseada na interpretação restritiva do termo inglês “ciência”, que frequentemente se refere à epistemologia e à metodologia das ciências naturais ou das ciências sociais empíricas positivistas. Porém, argumentei, a palavra “ciência” poderia referir-se também, como acontece em outras línguas, às ciências humanas ou ao estudo sistemático de fenômenos sociais, culturais e humanos, às estratégias de aprendizagem ou ao conhecimento dele derivado. O termo alemão *Wissenschaft* e a palavra grega *episteme* denotam sistemas intelectuais que se aplicam tanto às artes quanto às ciências. Se ciência é interpretada no sentido mais amplo de *episteme* ou *Wissenschaft*, as versões de Sadler, Kandel, Hans e Ulich sobre educação comparada histórica poderiam legitimamente ser chamadas de científicas. Na verdade, como citado, Hans caracterizava a educação comparada – que, sem dúvida, incluía sua própria versão histórica – como *vergleichende Erziehungswissenschaft*, e, além disso, como uma disciplina acadêmica que está exatamente no limite entre humanidades e ciências e, assim sendo, assemelha-se à filosofia, que é a formulação de ambas (HANS, 1959, p. 299).

Voltando à afirmação feita por Foster e Anderson de que a história trata essencialmente de fenômenos únicos, localizados temporal e espacialmente e, conseqüentemente, seu valor para a análise comparativa, que pressupõe abstração, generalização e regularidade, é questionável, argumentei que tal afirmação foi refutada por vários escritores, incluindo historiadores. Em 1963, escrevi: como Crane Brinton (o eminente historiador comparativista) demonstrou, é bastante possível categorizar ou classificar fenômenos históricos e compará-los com o propósito de fazer generalizações. Embora talvez sejam de uma natureza mais limitada do que universal, tais generalizações podem ser usadas como hipóteses de trabalho a serem testadas em outras situações similares, de modo a esclarecê-las. Em outras palavras, de uma análise do específico, do concreto e do particular, o educador comparativista com orientação histórica pode induzir uma generalização, e então utilizá-la para esclarecer outro evento ou outra forma específica. E acrescentei: “A preocupação quanto ao geral e ao particular deve ser achada tanto nas ciências sociais quanto na história, e a diferença é de ênfase e de objetivos da pesquisa, mais do que tipo e método” (KAZAMIAS, 1963, p. 396).

Em uma reavaliação do discurso histórico-filosófico-humanista em educação comparada, quero enfatizar que Sadler, Kandel, Hans e Ulich – quatro de seus mais destacados expoentes – abordaram a educação não apenas no sentido restrito de escolarização, mas no sentido mais amplo de *paideia*/cultura, e a educação comparada como uma *episteme* humanista cuja maior preocupação deve contemplar o ser humano, o *anthropos* (homem). Dessa forma, a educação deve ser conseqüentemente antropocêntrica (centrada no homem); deve ser permeada por uma filosofia humanista, e deve preocupar-se com os grandes problemas – políticos, sociais e éticos – enfrentados pela humanidade.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, C. A. Methodology of comparative education. *Review of Education*, v. 7, n. 1, p. 1-23, 1961.
- BEREDAY, G.Z.F. I.L. Kandel. *Comparative Education*, n. 2, p. 147-150, 1966.
- BEREDAY, G.Z.F. I.L. Memorials. *Comparative Education Review*, v. 9, n. 3, p. 249-256, 1965.
- CRAMER, J. F.; BROWNE, G. S. *Contemporary education: a comparative study of national systems*. New York: Harcourt, Brace & World, 1965.
- EPSTEIN, E. H. Ecological factors in comparative analysis: effects on school achievement in St. Lucia. *Comparative Education Review*, v. 14, n. 3, p. 312-321, 1970.
- FOSTER, P. J. Comparative methodology and the study of African education. *Comparative Education Review*, v. 4, n. 2, p. 110-116, 1960.
- FRASER, St. (Ed.). *Jullien's plan for comparative education*. New York: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1964. p. 1.816-1.817.
- HANS, N. *Comparative education: definition and methods*. London: Routledge & Kegan Paul, 1959. p. 443-448.
- HANS, N. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1949.
- HANS, N. English pioneers of comparative education. *British Journal of Educational Studies*, v. 1, n. 1, p. 56-59, 1952.
- HANS, N. The historical approach to comparative education. *International Review of Education*, v. 5, n. 3, p. 299-307, 1959.
- HERZOG, J. D. *I. L. Kandel: comparative education*. 1960. (mimeo).
- HIGGINSON, J. H. The centenary of an English pioneer in comparative education. *International Review of Education*, v. 7, n. 3, p. 286-297, 1961.
- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. New York: Humanities Press, 1965.
- JONES, P. E. *Comparative education: purpose and method*. Queensland: University of Queensland, Queensland Press, 1971.
- KANDEL, I. L. *Comparative education*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1933.
- JONES, P. E. The methodology of comparative education. *International Review of Education*, n. 5, p. 271-279, 1959.
- JONES, P. E. *The new era in education: a comparative study*. Boston, MA, Houghton Mifflin, 1955.
- JONES, P. E. The problem of comparative education. *International Review of Education*, n. 2, p. 1-15, 1956.
- KAZAMIAS, A. M. History, science and comparative education: a study in methodology. *International Review of Education*, n. 7, p. 383-398, 1963.
- KAZAMIAS, A. M. *Politics, society and secondary education in England*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1966.
- KAZAMIAS, A. M. Some old and new approaches to methodology in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 5, n. 2, p. 90-96, 1961.
- KAZAMIAS, A. M.; MASSIALAS, B. G. *Tradition and change in education: a comparative study*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.
- KAZAMIAS, A. M.; SCHWARTZ, K. Intellectual and ideological perspective in comparative education: an interpretation. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 153-176, 1977.
- KNOWLES, L. C. A. *The industrial and commercial revolutions in Britain during the nineteenth century*. London: Routledge, 1921.
- LAUWERYS, J. A. The philosophical approach to comparative education. *Comparative Education Review*, v. 5, n. 3, 1959.
- MALLINSON, V. *An introduction to the study of comparative education*. Melbourne: William Heinemann, 1957.
- MOEHLMAN, A. H. *Comparative educational systems*. Washington, D.C.: The Center for Applied Research in Education, 1963.
- NASH, P. (Ed.). *Culture and the State*. Matthew Arnold and continental education. Columbia: Teachers College, Columbia University Press, 1966.

- NASH, P. (Ed.). A humanistic gift from Europe: Robert Ulich's contribution to comparative education. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 147-150, 1977.
- NASH, P.; KAZAMIAS, A. M.; PERKINSON, H. J. (Eds.). *The educated man: studies in the history of educational thought*. New York: Wiley, 1965.
- NOAH, H. J.; ECKSTEIN, M. A. *Toward a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- PALMER, R. R. (Ed.). *From Jacobin to liberal: Marc-Antoine Jullien*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. p. 1775-1848.
- POPPER, K. *The poverty of historicism*. 3.ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1961.
- SADLER, S. M. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education. *Comparative Education Review*, n. 7, p. 307-314, Feb. 1964.
- SADLER, S. M. *Problems in Prussian secondary education for boys, with special reference to similar questions in England*. London: HMSO, 1898. (Special reports on educational subjects; 3).
- SADLER, S. M. *The unrest in secondary education in Germany and elsewhere*. London: HMSO, 1902. (Special reports on educational subjects; 9).
- SANDIFORD, P. (Ed.). *Comparative education*. London/Toronto: J. M. Dent, 1918.
- SIMON, B. *Education and the labour movement, 1870-1920*. London: Lawrence & Wishart, 1965.
- TRETHEWAY, A. R. *Introducing comparative education*. Oxford: Pergamon Press, 1976.
- ULICH, R. *The education of nations: a comparison in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1961.

O PARADIGMA CIENTÍFICO NA EDUCAÇÃO COMPARADA

Dimitris Mattheou

O contexto educacional em transformação e a busca por um novo paradigma na educação comparada

A educação comparada como um campo de estudo acadêmico nasceu como consequência do estabelecimento de sistemas nacionais de educação; em uma era em que disciplinas da área de humanidades dominavam o currículo escolar na Europa, quando *Bildung*, na Alemanha, *Culture Générale*, na França, *Liberal Education*, na Inglaterra, ou *Klassiki Paedeia*, na Grécia, tinham basicamente o mesmo objetivo final: a preparação de indivíduos intelectual, moral e esteticamente cultivados, supostamente capazes de proporcionar bons serviços ao seu país e à humanidade, e dispostos a fazê-lo.

A área de ciências naturais que, apenas recentemente (na segunda metade do século XIX), havia conseguido encontrar um lugar no currículo, ainda tentava provar sua contribuição ao desenvolvimento de faculdades humanas, tais como disciplina, observação precisa, análise crítica etc. (McLEAN, 1995; LAWTON, 1976; WHITFIELD, 1971; MATTHEOU, 2006). Ciências como forma de conhecimento tinham, sem dúvida, conquistado um nome (DAVIES, 1997, p. 790-794); suas realizações dificilmente poderiam ser omitidas. Ao contrário, havia uma “convicção geral de que métodos científicos poderiam e deveriam ser aplicados ao estudo dos seres humanos, bem como de fenômenos naturais” (DAVIES, 1997, p. 794).

E foi nesse clima intelectual que Comte, um dos pais da sociologia moderna, introduziu o positivismo científico no estudo da sociedade. Apesar desse desenvolvimento e da crítica aprofundada de pessoas como Herbert Spencer, muitos intelectuais, educadores, autoridades educacionais e membros da “classe ociosa” mantiveram seu ponto de vista: em seu modo de pensar, apesar de todas as suas fragilidades, seus reveses e suas falhas, a educação humanista incorporada aos clássicos continuou a constituir a pedra angular da educação, o sistema completo de valores atemporais e de verdades eternas (ver os pontos de vista da Comissão Clarendon de 1864, na Inglaterra; de Matthew Arnold, 1869; de Wilhelm von Humboldt, 1961 etc.).

Esse espírito humanista prevalente na educação à época tinha certamente exercido influência sobre o domínio cognitivo nascente da educação comparada. Os fundadores da área, entre eles M. Sadler, I. Kandel e mais tarde N. Hans e R. Ulich abordaram o estudo de sistemas de educação estrangeiros com uma perspectiva meliorista, holística e idealista (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977; NOAH; ECKSTEIN, 1969).

Convencidos de que ideias e ideais influenciam fundamentalmente as ações do homem, esses autores procuraram “as forças espirituais e culturais intangíveis e impalpáveis que constituem uma base subjacente a um sistema educacional” (KANDEL, 1955, p. xix) e que, portanto, contribuem potencialmente para o aperfeiçoamento da sociedade. Como humanistas genuínos, buscaram ajuda na história e na filosofia. Além disso, as circunstâncias internacionais durante a primeira metade do século XX, especialmente durante os anos entre as duas Guerras, favoreceram essa tentativa:

Em uma época em que a depressão econômica, o nacionalismo crescente, a emergência de ideologias autoritárias modernas [ameaçavam a paz] [...] os problemas das democracias dominaram primeiro e primordialmente a atenção de educadores em todas as partes do mundo (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 50).

E, conseqüentemente, determinaram as prioridades dos educadores comparativistas. Esses educadores analisaram as “lutas e dificuldades esquecidas” do passado e as “lutas antigas” (SADLER, 1964), a influência educativa de fatores religiosos e seculares – democracia, humanismo, nacionalismo e socialismo (HANS, 1958) –, em uma tentativa de compreender a dinâmica do desenvolvimento educacional que, por sua vez, permitiria que os formuladores de políticas melhorassem a condição humana, se assim o desejassem.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as circunstâncias haviam mudado. A fé em estudos humanistas havia diminuído; as elites cultas não só tinham falhado na prevenção de atrocidades como, também, em diversas ocasiões, exerceram papel de liderança no repugnante drama da Guerra: “o militarismo, o fascismo e o comunismo encontraram seus adeptos não apenas nas massas manipuladas das nações mais atingidas, mas entre as elites mais educadas da Europa e seus países mais democráticos” (DAVIES, 1997, p. 899).

O “Continente Negro” do pós-guerra estava em busca de “projetos para a época dourada” (MAZOWER, 1998, p. 185). A educação para o desenvolvimento econômico e a democratização – presumivelmente um elemento-chave para o desenvolvimento individual e social – tornou-se um tema central do discurso educacional da época (ADAMS; FARRELL, 1967; SOBEL, 1982). Conseqüentemente, a formulação de políticas e a reforma bem-sucedida ocupavam o primeiro plano, e políticos e acadêmicos tentavam encontrar maneiras de responder às novas demandas.

Na educação comparada, uma nova geração de comparativistas sentia-se cada vez mais insatisfeita com a abordagem histórica. Sustentavam que a abordagem histórica prevalente era demasiadamente macroscópica em sua perspectiva, demasiadamente ambiciosa em sua orientação, muito qualitativa em sua abordagem, fortemente meliorista e, de qualquer modo, irrelevante às necessidades prementes da educação, que, à época, tinha que lidar com problemas colocados pela busca de reforma (NOAH; ECKSTEIN, 1969; KAZAMIAS, 1961; MATTHEOU, 1997; HOLMES, 1965). Portanto, o ambiente para mudança de paradigma na área era muito favorável.

Avanços impressionantes nas ciências naturais e sociais já indicavam uma alternativa paradigmática promissora. Na verdade, o “respeito crescente para ciências [...] afetou todas as ramificações do estudo. As ciências sociais em particular [...] exerciam um efeito profundo em todas as antigas disciplinas” (DAVIES, 1997, p. 1076). Por exemplo, na sociologia e na economia, o refinamento de técnicas de medição e do processamento estatístico de dados havia gerado grande esperança de que a objetividade no estudo de fenômenos sociais pudesse ser alcançada, e que as leis que governavam seu curso pudessem ser expressas matematicamente (KERLINGER, 1965; COHEN; NAGEL, 1934). Para muitos comparativistas, os pontos fortes do método científico, seu poder explanatório e prognóstico, suas técnicas de observação precisas, seus testes de hipóteses sistemáticos e amplamente empíricos, suas medidas precisas e sua abordagem e averiguação dificilmente poderiam ser ignorados (NOAH; ECKSTEIN, 1969; ANDERSON, 1961; HOLMES, 1965). Igualmente confiantes e otimistas nos pontos fortes do método científico, uma multidão de tecnocratas, assessores técnicos, burocratas e políticos estavam envolvidos no planejamento científico da reforma, acreditando ser essa a única maneira segura de superar dificuldades socioeconômicas (ver o trabalho do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO).

O paradigma científico: a questão de metas e leis

Nesse contexto de otimismo e pensamento positivo, não surpreende que, no final da década de 1950, a educação comparada estivesse em busca de uma nova identidade “científica”. Segundo os críticos, um pré-requisito para o campo de estudos adquirir *status* científico era a abolição do impressionismo, da subjetividade, da especulação, da intuição e da predisposição, geralmente ligados ao seu valor qualitativo e seu caráter carregado de valor, uma vez que essas características haviam sido alimentadas pelo trabalho histórico e filosófico de seus fundadores (TEMPLETON, 1958; EPPERSON; SCHMUCK, 1963; CLAYTON, 1972). Contudo, a transformação certamente não seria fácil. Em primeiro lugar, segundo Kuhn (1979, p. 7), escolas de pensamento ou de paradigmas já estabelecidas nunca se extinguem silenciosamente e voluntariamente, uma vez que seus expoentes estão

prontos para defendê-los. Em segundo lugar, um consenso sobre o que de fato constitui a ciência estava longe de ser unânime, especialmente em termos do estudo da sociedade. Portanto, a literatura sobre educação comparada no final da década de 1950, e principalmente durante a década de 1960, foi totalmente voltada para questões sobre objetivos, conteúdo, teoria e prática e, mais significativamente, de metodologia na educação comparada.

Uma maneira de acompanhar esses debates é fazer uso de um sistema classificatório baseado nos elementos que constituem o paradigma Kuhniano, ou seja, objetivos e temas, teoria e prática exemplar, regras e padrões de pesquisa, aplicação e instrumentalização (KUHN, 1970, p. 10).

Na sequência, a discussão focaliza a questão de metas e leis – esta última sendo parte essencial do tema e, pela mesma lógica, intimamente ligado à teoria – e em questões epistemológicas e metodológicas, permeando regras e padrões de pesquisa e aplicação e instrumentalização.

Uma mudança paradigmática significativa estava relacionada aos objetivos da educação comparada. No novo paradigma, o campo de estudos manteve seu objetivo ambicioso para compreender e explicar o funcionamento da educação e sua relação com o contexto social mais amplo. Entretanto, a compreensão e a explicação não deveriam mais se basear na mente intuitiva, cultivada e sensível do comparativista, mas em uma teoria científica de fundamentos sólidos, em leis abrangentes e em hipóteses quantitativas verificáveis que suportariam testes empíricos exaustivos.

A posição de Bereday, que serviu como ponte entre os paradigmas histórico e científico, é característica a esse respeito. Enquanto seus três primeiros passos objetivaram basicamente compreender e explicar fenômenos educacionais específicos, seu objetivo final continuou sendo a análise total; um exercício, ou seja, que “lida com as forças iminentes gerais sobre as quais todos os sistemas são construídos” e que levam à “formulação de ‘leis’ ou ‘tipologias’ que permitem uma compreensão internacional e uma definição da complexa inter-relação entre escolas e as pessoas às quais elas servem” (BEREDAY, 1964, p. 23-25). Estabelecer leis, como fizeram as ciências exatas e como pretendiam fazer algumas das ciências sociais – especialmente economia –, com alta probabilidade de sucesso, tornou-se um discurso metodológico dominante para a educação comparada.

No entanto, um acordo sobre a necessidade de formular leis não implicou um consenso sobre o caráter dessas leis. Por exemplo, sendo um sociólogo, C. A. Anderson falaria de “padrões constituídos de sistemas sociais abstratos, explorando relações de natureza essencialmente não datada e frequentemente intemporal” (ANDERSON, 1962, p. 4). No mesmo sentido, Foster faria referência a relações invariantes que existem “entre as instituições educacionais e a matriz institucional na qual elas funcionam” (FOSTER, 1960, p. 116). Embora fossem reconhecidas “as dificuldades eternas de peneirar as generalidades do labirinto de particularidades

institucionais”, C. A. Anderson – ecoando o otimismo e talvez um elemento de positivismo inerente no funcionalismo, uma teoria dominante na sociologia na época – parecia seguro de que “a busca contínua de educação comparada” nessa direção “é muito promissora” (ANDERSON, 1977, p. 415-416). Claramente, sua confiança quanto ao alcance e ao propósito da educação comparada baseava-se no pressuposto de que tais generalizações universais e sem prazo definido de fato existem, e podem ser reveladas por meio de pesquisas sociológicas, desde que seja garantido o uso apropriado de métodos e técnicas de pesquisa cada vez melhores.

De sua parte, Harold Noah e Max Eckstein pareceram também acreditar que o objetivo final da educação comparada é proporcionar generalizações bem testadas e refinadas. Essas generalizações foram vistas como “relações funcionais entre variáveis dependentes e independentes”, expressas em proposições que preferivelmente levam a forma matemática de “à medida que x muda, y também muda” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 93). Como funcionalistas estruturais, esses autores também procuravam explicações universalmente válidas de como as coisas são e como funcionam de fato, ao invés de procurar causas antecedentes. No entanto, cientes das dificuldades de tal projeto e das armadilhas inerentes em relações de covariação, esforçaram-se para destacar que

uma declaração de uma relação funcional [...] não precisa necessariamente referir-se a relações causais; que pode não revelar a direção da influência que um fator exerce sobre outro, e que [...] o mecanismo preciso pelo qual x causa y pode ainda permanecer não explícito (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 96).

Ressaltaram a necessidade de um refinamento incessante de proposições explanatórias, sempre que evidências comparativas mostrem que essas proposições constituem um *ad hoc* e uma “explicação simplista dos fenômenos” que estão sendo considerados (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 120). Por fim, todas essas explicações podem esclarecer por que esses autores não deram o *status* de leis às suas proposições explanatórias universais.

Este não era o caso de Brian Holmes, outro adepto proeminente da abordagem científica na educação comparada. Com formação original na área da física, estava imbuído da noção de que o mundo, tanto o físico como o social, é governado por leis – “Deus não joga dados”, como Einstein disse uma vez. Consequentemente, o estudante da educação comparada tinha que começar seu trabalho reconhecendo a existência de leis que governam o mundo da educação.

Seguindo o dualismo crítico de Popper, Holmes fez, entretanto, uma distinção entre leis normativas e sociológicas, “entre as leis normativas criadas pelo homem ou convenções e as regularidades naturais que estão além de seu poder”. O autor argumenta que leis normativas

são feitas pelo homem e podem ser aceitas, rejeitadas ou modificadas pelo homem. Representando as crenças do homem, elas são parte do contexto no qual as escolas funcionam, e portanto devem

ser conhecidas se pretendemos compreender como as escolas funcionam. Consequentemente, o estabelecimento de [...] leis normativas para nações específicas representa [...] uma das mais importantes entre as diversas tarefas que um educador comparativista deve enfrentar (HOLMES, 1981, p. 77-78).

Por outro lado, leis sociológicas, assim como leis da física, “são afirmativas feitas pelo homem”, que “se aplicam ao funcionamento de instituições da sociedade” dentro do sistema escolar e fora dele (HOLMES, 1981, p. 80). São “hipotéticas, e, para que sejam científicas, devem ser refutáveis”. Por fim, “leis sociológicas não são universalmente válidas: são contingentes, no sentido de que, embora constituam ‘declarações universais ou gerais’, dependem das condições sob as quais devem ser aplicadas” (HOLMES, 1981, p. 78).

Evidentemente a percepção de Holmes das leis que governam a educação difere em muitos aspectos da de seus colegas norte-americanos – por exemplo, C. A. Anderson e Noah e Eckstein. Em primeiro lugar, suas leis são divididas em dois tipos distintos que, de fato, codificam e unem duas tradições intelectuais ou escolas de pensamento diferentes: a antropocêntrica, expressa por meio da liberdade do homem e da vontade que permeia leis normativas; e a estrutural funcional, inerente às leis sociológicas. Em segundo lugar, leis sociológicas são contingentes e, portanto, não são históricas nem válidas incondicionalmente. Tradições, circunstâncias e condições prevalentes determinam a validade e a aplicação dessas leis. A influência da Teoria da Relatividade na física é óbvia na percepção de Holmes a respeito de leis sociológicas, e é publicamente declarada.

A contingência de leis sociológicas indica, entre outras coisas, que o objetivo da educação comparada científica não é a formulação final de uma grande teoria educacional baseada em hipóteses integralmente testadas ou em leis absolutas e incondicionais. Nesse sentido, a contingência pode até colocar a questão de comparabilidade entre contextos sociais e educacionais substancialmente diferentes.

O papel que Holmes destina à educação comparada é menos ambicioso. Em seu modo de pensar, a educação comparada deve focar o estudo de um problema educacional específico, com o objetivo de analisá-lo contextualmente, compreendê-lo e explicá-lo. Por meio de análise contextual, espera-se que o educador comparativista puro formule hipóteses refutáveis, ou seja, “hipóteses nas quais repousa uma reforma planejada da educação” (HOLMES, 1981, p. 78); que extrapole, a partir delas, todas as consequências racionalmente antecipadas – ou, em outras palavras, que elabore previsões verossímeis quanto aos prováveis resultados da implementação de políticas. Quando as previsões se confirmam, o problema terá sido solucionado/explicado, a hipótese terá sido testada e, provisoriamente, atinge o *status* de lei sociológica. Impressionado com o notável sucesso da teoria da relatividade em prever fenômenos que somente muito depois foram estabelecidos (e explicados) empiricamente, Holmes introduz o conceito

de que a predição é o critério de demarcação da ciência, abrindo assim um debate sobre o método da ciência na educação comparada.

Independentemente de suas diferenças com relação ao objetivo da educação comparada como um campo acadêmico de estudo, as três versões de escolas científicas de pensamento tendem a concordar em relação às dimensões pragmáticas do campo, ao seu potencial de orientar os formuladores de políticas. Holmes argumenta:

Como cientistas ‘puros’, devemos tentar formular políticas alternativas para problemas cuidadosamente analisados, e eliminar aqueles que achamos que terão menos sucesso em países específicos. Como cientistas ‘aplicados’, devemos estar preparados para ver até onde podemos ajudar os responsáveis por políticas a implementar as políticas adotadas (HOLMES, 1981, p. 54).

Afinal, para Holmes, hipóteses/leis sociológicas são modos de pensar, idênticas a políticas de educação.

Para Noah e Eckstein, “embora a explicação seja o objetivo final de todo trabalho científico (e conseqüentemente, comparativo) na educação”, eles também apreciam prontamente a contribuição prática do campo; a ajuda “fornecida aos planejadores na tentativa de melhorar a eficácia do sistema educacional” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 187). E obviamente, o grande envolvimento de comparativistas em diversos programas de apoio técnico para países do terceiro mundo – por exemplo, projetos do Banco Mundial, programas contra a Aids – ou em comitês de formulação de políticas nacionais atestam a autenticidade de sua intenção de tratar a educação comparada como um campo de estudo orientado para políticas. Essa ênfase renovada na formulação de políticas no que diz respeito à educação comparada científica – que claramente vai contra a tradição humanitária da ambição dos fundadores de apreciar “as forças espirituais e culturais intangíveis e impalpáveis que constituem um sistema educacional” (KANDEL, 1955, p. xix) e de compreender “o significado oculto” ou o “significado real”, ou a “essência” das coisas –, certamente reflete as prioridades desenvolvimentistas da época, tanto econômicas como sociais. Essa ênfase reflete também a confiança, por parte de autoridades políticas, na eficácia do planejamento central racional (conforme planos quinquenais, comuns nas décadas de 1950 e 1960 em muitos países). Essa confiança foi estimulada pela garantia dada por economistas e outros cientistas sociais de que a ciência, basicamente as ciências sociais, estava em condições de garantir a realização do planejamento central, com substancial probabilidade de sucesso, ou seja, de alcançar os resultados desejados previstos das políticas educacionais (PARNES, 1962; HARBISON; MYERS, 1964).

Questões epistemológicas e metodológicas

Seria razoável inferir que, em grande parte, o otimismo estava baseado no impressionante recorde de sucesso das ciências físicas (fissão e fusão atômica, transistores etc.) durante e após a Guerra, e dos avanços notáveis nas ciências sociais

e comportamentais. Na realidade, histórias de sucesso ou “conquistas científicas concluídas como registrado nos clássicos [...] a partir dos quais cada nova geração científica aprende a praticar seu ofício” (KUHN, 1970, p. 1) têm sempre contribuído para o desenvolvimento de uma “imagem da ciência (que é) persuasiva e pedagógica” (KUHN, 1970, p. 1), no sentido de que geralmente evoca a busca por “um tipo de pesquisa mais esotérica” a qual, por sua vez, constitui “um sinal de maturidade no desenvolvimento de qualquer campo científico” (KUHN, 1970, p. 11). Em meados da década de 1950, a educação comparada parecia ter alcançado esse estágio. Bereday foi um dos primeiros a perceber isso. Ele argumentava que “a discussão sobre os métodos da educação comparada é provavelmente a tarefa mais urgente a ser enfrentada por aqueles que pesquisam e ensinam a educação comparada” (BEREDAY, 1957, p. 13). Sem rejeitar a abordagem histórico-filosófica como um todo, aderiu ao uso circunspecto do método científico. O autor reteve “uma preocupação básica com os conceitos e dados das ciências sociais, especialmente a sociologia e a ciência política” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 65). Outros comparativistas, como Kazamias, também concordaram que a “educação comparada precisa ser contaminada por um método científico mais rigoroso” (KAZAMIAS, 1961, p. 96).

Embora unânimes em criticar a abordagem histórica tradicional, a nova geração de comparativistas manteve pontos de vista substancialmente diferentes sobre questões epistemológicas e metodológicas fundamentais.

Cada um deles apresentou uma resposta diferente a questões como “o que é ciência?”; “a educação comparada deve desenvolver sua própria metodologia, ou deve tomá-la emprestada de outras ciências e, em caso positivo, qual ciência deve servir como protótipo?”; “o método de ciência é indutivo ou dedutivo?”; “deve ser estritamente empírico e quantitativo ou pode ser mais teórico e qualitativo?”; “que papel deve ser reservado para a história?”.

A maioria concordaria que a educação comparada era, por definição, um campo interdisciplinar, pelo menos no sentido de que seus interesses se sobrepunham a quase todas as outras ciências sociais e, portanto, era dependente de suas metodologias. Os comparativistas, na verdade, “tomavam emprestada, sem pudores”, a abordagem de outros cientistas sociais (FARRELL, 1979). Alguns, como Edmund King, chegaram a argumentar que, mais do que um campo de estudo independente, a educação comparada era um método de “chegar à verdade de uma situação” (KING, 1976, p. 18).

Contudo cada um tinha suas preferências. Segundo Bereday, a educação comparada era uma área de estudo interdisciplinar centrada em uma perspectiva geográfica de educação: “Sua tarefa específica”, ele argumentava, “é reunir diversas preocupações das humanidades e das ciências sociais e aplicá-las a uma perspectiva geográfica de educação” (BEREDAY, 1964, p. x). Por seu lado, C. A. Anderson e Philip Foster, do Centro de Educação Comparada da Universidade de Chicago, viam

a educação comparada essencialmente como um ramo da sociologia. As preferências de Holmes encaixavam-se basicamente com as ciências físicas, cuja metodologia elaborada e eficiente tentou transferir para a educação comparada, adotando um dualismo crítico. Este, em sua avaliação, constituía uma perspectiva analítica produtiva para o estudo do comportamento humano coletivo e de regularidades com estrutura de leis, relacionadas ao funcionamento de instituições sociais.

As preferências dos comparativistas por campos científicos específicos foram influenciadas por sua formação e sua profissão, bem como por tendências dominantes em seu campo acadêmico de especialização, e levaram à adoção de diferentes abordagens metodológicas. Bereday havia estudado na *London School of Economics*¹; Anderson era um sociólogo; Foster era um antropólogo social que estudou na *London School of Economics* e em Chicago, sob a orientação de Anderson; Holmes era um físico; e Noah, era um economista. Como sociólogos trabalhando nos Estados Unidos na década de 1950, Anderson e Foster seguiam principalmente a ortodoxia prevalente do funcionalismo estrutural. Investigaram relações intraeducacionais e socioeducacionais “de natureza não datada e frequentemente atemporal”, isolando e controlando as variáveis, coletando cuidadosamente dados relevantes, testando empiricamente hipóteses de caráter covariacional, dando ênfase a técnicas quantitativas e de mensuração como uma tentativa de objetivar a pesquisa, eliminando opiniões, crenças e preconceitos subjetivos do observador. Noah e Eckstein aparentemente também acreditavam que avanços pós-guerra nas ciências sociais – “o crescimento da pesquisa empírica quantitativa”, “a maior disponibilidade de dados numéricos, uma tecnologia aprimorada de armazenamento, manipulação e recuperação de dados, e o uso difundido de novas técnicas estatísticas” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 58) – haviam melhorado o caráter científico da abordagem das ciências sociais ao “lidar com problemas de preconceito, tendenciosidade e até mesmo capricho e teimosia” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 90). Daí seu apelo para a ascensão da educação comparada à esfera das ciências sociais, especialmente por referir-se à adoção de “métodos de investigação empíricos e quantitativos” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 113).

Críticas a essa percepção unilateral do método científico, com toda sua ênfase indevida ao caráter correlacional, empírico, quantitativo e objetivo, vieram de muitos setores. Kazamias, por exemplo, que havia defendido uma síntese da história com as ciências sociais, não aceitava como científicos e covariacionais estudos explanatórios que não conseguiram explicitar sua base teórica (KAZAMIAS, 1963; KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1970). Outros críticos, como Toulmin (1961) e Barber (1972), não admitiam que houvesse um método de ciências único utilizado por cientistas atuantes, e que esse método garantisse conhecimento objetivo, que, além disso, pudesse ser

1. NT: Faculdade de Economia e Ciência Política da Universidade de Londres.

válido universalmente. Curiosamente, críticas a esse modo de ciência partiram também de proponentes do método científico na educação comparada.

Brian Holmes também não estava preparado para admitir que estudos correlacionados, por mais cuidadosos que fossem, pudessem levar a proposições de validade universal, e portanto não estava preparado para admitir que tais proposições servissem como base confiável para previsões válidas e propostas de políticas fidedignas. Sua primeira restrição vinha do caráter hipotético-indutivo da abordagem empírica. Dados cuidadosamente coletados com base em uma hipótese formulada intuitivamente – em geral, envolvendo preconceitos e tendências, poderiam, quando muito, levar à sua comprovação apenas dentro de seu quadro de referência – o que, segundo ele, constituía uma limitação inerente ao método indutivo que, aliás, não era mais aceito como método de ciência (física). Sua segunda ressalva vinha do reconhecimento de que, em estudos empíricos, “geralmente presta-se pouca atenção a análises conceituais antes de operacionalizar as variáveis, uma vez que se supõe que indicadores inequívocos e significativos podem ser identificados e operacionalizados” (HOLMES, 1981, p. 68) sem levar devidamente em consideração os diferentes significados, as diferentes ideologias e os sistemas de valores que favorecem os conceitos. Por fim, segundo Holmes, a ênfase em testes empíricos e de medidas e em variáveis que podem ser facilmente quantificáveis não deixa espaço para considerar importantes peculiaridades nacionais ou culturais, seja do “espírito vivo” de Sadler, ou dos caprichos ideológicos de formuladores de políticas que, em tantas ocasiões, têm desempenhado um papel central no processo de tomadas de decisão.

Referindo-se às limitações da abordagem empírica, Holmes propõe um método comparado diferente. Começa por limitar a extensão de sua investigação. Recusa envolver-se com a inviável tarefa de descobrir regras universais, preferindo lidar com a análise e a resolução de um problema específico, preferivelmente de um problema técnico, que existe sob certas características e circunstâncias identificáveis, e que é significativo para a formulação de políticas. Em sua abordagem de resolução de problemas, uma vez finalizadas a análise cuidadosa do problema e a avaliação das condições iniciais – o contexto no qual o problema existe e no qual a política, como solução, será implementada –, a reação imediata de Holmes é proceder à formulação de uma hipótese/proposta de política que leve à melhor solução do problema. Essa proposta é apenas experimental, referente a um problema específico e a um contexto específico, refutável e aberta a testes apenas por meio de comparação de resultados antecipados, deduzidos logicamente, com os resultados reais de sua implementação. Está absolutamente clara a tentativa de Holmes de aplicar à educação comparada o método hipotético-dedutivo o qual, segundo ele, é o método da ciência física. Sua convicção sobre a questão e sobre a viabilidade de transferi-lo e incorporá-lo à educação comparada levou-o a explorar extensivamente questões epistemológicas e metodológicas relevantes, e a utilizar diversas perspectivas teóricas, adotadas por estudiosos como Popper, Dewey, Weber, Myrdal etc.

De todas as suas instâncias teóricas, aquela que atraiu as críticas mais severas talvez tenha sido a predição como critério de demarcação da ciência. Holmes foi alertado de que a predição em assuntos humanos e sociais é uma tarefa inviável, dado o nível de complexidade e de incerteza da sociedade e da liberdade de decisão do homem (KING, 1967). A essa crítica respondeu que a predição não é equivalente a profecias de longo prazo e que, de qualquer modo, não se trata de extrair certezas, mas, ao contrário, probabilidades – situação que não tem impedido as pessoas de organizarem sistemas de transporte público ou de calcularem o prêmio de seguros (HOLMES, 1981, p. 79). De fato, o calor do debate havia inflado a questão da predição além de suas proporções normais.

Por outro lado, talvez refletindo a influência da tradição humanista inglesa (e europeia) na educação comparada, a abordagem de resolução de problemas reservou um lugar na história (MATTHEOU, 1993). O uso de padrões normativos em nível transnacional – esse conjunto de valores e normas altamente internalizados, herdados do passado, sistematizado em modelos ideais típicos, baseados no trabalho de pensadores historicamente renomados, como Platão, Dewey e Marx, e responsáveis pelo comportamento humano – é significativo a esse respeito. O mesmo vale para o “padrão de estados mentais” em nível nacional – aqueles valores reais ou costumes que “constituem, pode-se dizer, o ‘espírito vivo’ de Sadler, ou o ‘caráter nacional’ de Mallinson” (HOLMES, 1981, p. 83). Portanto, na minha opinião, a abordagem científica de certo modo chegou mais perto de satisfazer o apelo de Kazamias por uma síntese da história com as ciências sociais (KAZAMIAS, 1963; KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977).

O ecletismo da abordagem de resolução de problemas na educação comparada impediu seu uso em pesquisas efetivamente comparativas. Por outro lado, agentes de financiamento de pesquisas e formuladores de políticas são céticos quanto a abordagens metodológicas que não levem a propostas claras, que não apoiem políticas baseadas em concepções ideológicas, e que não garantam sucesso dentro de seu próprio prazo de gestão. Assim sendo, o método científico que finalmente prevaleceu foi o da escola norte-americana de pensamento funcionalista e empírico nas ciências sociais. Projetos importantes de pesquisa comparativa, como os estudos do IEA², seguiram o caminho empírico-quantitativo.

Por outro lado, a metodologia científica que finalmente prevaleceu parecia ser compatível e bem-adaptada às necessidades e prioridades da política educacional da época. Em certa medida, seria possível argumentar que a pesquisa comparada de economistas e teóricos do capital humano interessados no desenvolvimento do terceiro mundo³ teve um papel substancial no estabelecimento da agenda política para a elaboração de políticas educacionais, e certamente na formulação de argumentos para

2. Associação Internacional para Avaliação de Rendimento Educacional (IEA).

3. NRTT: A expressão “terceiro mundo” adotada pelo autor é atualmente utilizada como “países em desenvolvimento”.

os reformistas educacionais. Exponentes da educação para o desenvolvimento (HARBISON; MYERS, 1964; ADAMS, 1977; ANDERSON; BOWMAN, 1965) e teóricos da modernização (como WIENER, 1966; LEVY, 1966), com todas as suas evidências encorajadoras, foram a pedra angular de reforma em quase todos os lugares, com formuladores de políticas prontos a recorrer aos fatos concretos gerados pela pesquisa científica. Nesse sentido, a ciência social tornara-se um *álibi* conveniente e/ou um meio legítimo para a ortodoxia política predominante na educação. A expansão educacional e, portanto, o aumento do financiamento do setor educacional, foi discutida com base na teoria do capital humano (SCHULTZ, 1963; BOWEN, 1964) e da utilização da combinação de talentos que já existia de forma latente. O movimento pela escola integrada (igual para todos) apoiou-se nos resultados da pesquisa sociológica (HALSEY et al., 1961). Programas de assistência técnica a países de terceiro mundo também receberam as bênçãos de tecnocratas e de diversos peritos acadêmicos antes de sua aprovação (FAURE, 1972; ADAMS; BJORK, 1971).

O declínio da busca por um paradigma amplamente abrangente

Em meados da década de 1970, a abordagem científica à educação comparada, praticada na década de 1960, perdeu seu ímpeto. Os desenvolvimentos no mundo real e na academia podem ser responsabilizados por esse declínio.

Em primeiro lugar, muitas promessas – justiça e mobilidades sociais, crescimento econômico ininterrupto, eliminação do subdesenvolvimento – não foram cumpridas; a pesquisa científica e o planejamento não conseguiram justificar sua confiança na legitimidade e na eficácia de suas propostas de políticas (HÜSEN, 1982). Na prática, os fatos concretos da vida haviam tornado instáveis todas as afirmações grandiloquentes sobre o caráter objetivo, infalível e positivo da abordagem científica, minando os próprios fundamentos que criaram sua reputação. Nesse sentido, a educação comparada científica não era mais adequada para o trabalho do que outras abordagens metodológicas alternativas, o que talvez explique por que tantas abordagens e perspectivas diferentes encontraram um lugar na educação comparada durante as décadas seguintes.

Um segundo motivo do declínio da supremacia do método científico na educação comparada deve ser buscado no padrão epistemológico mutável das ciências naturais. O paradigma da mecânica quântica na física sugeria que, ocasionalmente, Deus pode, sim, jogar dados; a ordem do dia na natureza pode ser de incertezas e, quem sabe, do caos, e não a regra da lei. E se isso era verdade para a física, as ciências sociais – e a educação comparada – não poderiam esperar por algo mais. O método científico já não poderia reivindicar sua supremacia por razões epistemológicas e práticas sobre outras abordagens alternativas.

Além disto, o ambiente pós-moderno, a desvalorização de grandes teorias para o nível de grandes narrativas favoreceram nas ciências sociais o desenvolvimento

de novos domínios cognitivos, novas teorias e novas abordagens que, apesar de seu caráter mais qualitativo, participativo ou subjetivo, receberam *status* acadêmico equivalente. Portanto, a própria educação comparada viu surgirem novas abordagens e metodologias que disputavam e negavam a dominância do paradigma científico da década de 1960; a tendência acadêmica para explorar novos regimes da verdade havia certamente desempenhado seu papel. Já pela década de 1980 seria possível sugerir com legitimidade que “há agora muitas escolas de pensamento na educação comparada, e nenhuma delas é dominante” (ALTBACH, 1991, p. 493). Consequentemente, hoje seria mais preciso falar sobre educações comparadas, ao invés de uma educação comparada (COWEN, 2000).

O declínio da educação comparada científica certamente não significa que ela tenha perdido toda sua influência ou seus adeptos. Afinal de contas, “há sempre algumas pessoas que se apegam a um ou outro dos pontos de vista mais antigos” (KUHN, 1970, p. 19). Essa observação aplica-se especialmente àqueles paradigmas antigos que haviam sido úteis às partes interessadas (*stakeholders*). Nesse sentido, os tipos covariacionais, quantitativos e empíricos de educação comparada têm sido também consistentemente úteis aos políticos que os utilizam para legitimar e promover suas políticas previamente concebidas. A longevidade dos estudos do IEA e a influência que programas como o Pisa⁴ exercem sobre a elaboração de políticas comprovam tal fato.

Coda

Ao referir-se ao desenvolvimento de sistemas nacionais de educação, Hans argumentou que cada sistema corresponde a um edifício complexo de variados estilos arquitetônicos, cada um deles relacionado ao período histórico em que seus diferentes apartamentos foram construídos (HANS, 1958, p. 10).

A metáfora parece bastante apropriada também para o desenvolvimento da educação comparada. Seus criadores descobriram um local privilegiado para o estudo educacional no meio da terra pantanosa da transferência educacional do século XIX. Decidiram construir sobre ela um edifício que contribuiria para a utilização de seu solo fértil, para uma melhor compreensão da interação entre sociedade e educação por meio da história. Mais tarde, quando surgiram as dificuldades, seus sucessores, equipados com novas tecnologias científicas, construíram um patrimônio novo e, provavelmente, mais sólido. Desde então, novos prédios foram erguidos, cada um seguindo diferentes estilos arquitetônicos e contribuindo, segundo alegações, para melhor utilização da terra.

Desde o começo, alguns desses prédios foram ocupados por inquilinos relacionados à formulação de políticas. No entanto o resto permanece nas mãos da

4. Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa).

comunidade acadêmica, ainda sendo ampliados. Felizmente, constituem um *habitat* de críticas, pensamento inovador e criatividade – o lugar no qual reside a *episteme* – a arte da interminável, trabalhosa, mas intelectualmente compensadora busca da verdade.

Referências bibliográficas

- ADAMS, D.; BJORK, R. *Education in developing areas*. New York: David McKay, 1971.
- ADAMS, D.; FARRELL, J. *Education and social development*. Syracuse: Syracuse Center for Development Education, 1967.
- ADAMS, D. Development education. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 296-310, 1977.
- ALTBACH, Ph. Trends in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 35, n. 3, p. 491-507, 1991.
- ANDERSON, C. A.; BOWMAN, M. J. *Education and Economic Development*. Chicago: Aldine, 1965.
- ANDERSON, C. A. Methodology of comparative education. *International Review of Education*, v. 7, n. 1, p. 1-23, 1961.
- ANDERSON, C. A. Comparative education over a quarter century: maturity and challenges. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 405-416, 1977.
- ARNOLD, M. *Culture and Anarchy, Project Gutenberg, 1869*. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/>>.
- BARBER, B. Science, salience and comparative education: Some reflections on social scientific inquiry. *Comparative Education Review*, v. 16, n. 3, p. 424-436, 1972.
- BEREDAY, G. Z. F. *Comparative Method in Education*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964.
- BEREDAY, G. Z. F. Some discussion of methods in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 1, n. 1, p. 13-15, 1957.
- BOWEN, W. *Economic aspects of education*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1964.
- CLAYTON, S. Valuation in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 15, n. 3, p. 412-423, 1972.
- COHEN, M.; NAGEL, E. *An introduction to logic and scientific method*. New York: Harcourt, Brace & World, 1934.
- COWEN, R. Comparing futures or comparing pasts? *Comparative Education*, v. 36, n. 3, p. 333-342, 2000.
- DAVIES, N. *Europe, a history*. London: Pimlico, 1997.
- EPPERSON, D.; SCHMUCK, R. The uses of social psychology in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 6, n. 1, p. 182-190, 1963.
- FARRELL, J. P. The necessity of comparisons in the study of education: the salience of science and the problem of comparability. *Comparative Education Review*, v. 23, n. 1, p. 3-16, 1979.
- FAURE, E. et al. *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Paris: UNESCO, International Commission on the Development Education; London, Harrap, 1972. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf>>.
- FOSTER, P. Comparative methodology and the study of African education. *Comparative Education Review*, v. 4, n. 2, p. 110-117, 1960.
- HALSEY, A.; FLOUD, J.; ANDERSON, C. A. *Education, society and economy*. New York: The Free Press of Glencoe, 1961.
- HANS, N. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge and Kegan Paul, 1958.
- HARBISON, F.; MYERS, A. *Education, manpower and economic growth: strategies for human resource development*. New York: McGraw-Hill, 1964.
- HOLMES, B. *Comparative education: some considerations of method*. London: George Allen & Unwin, 1981.

- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- HUMBOLDT, W. V. *Von dem griechischen Charakter überhaupt und der idealistischen Ansicht desselben insbesondere (1808)*. Frankfurt: Zitiert nach Weinstock, Auswahl aus den Werken Humboldts, 1961.
- HÜSEN, T. *The school in question: a comparative study of the school and its future in western societies*. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- KANDEL, I. *The new era in education: a comparative study*. Boston: Houghton Mifflin, 1955.
- KAZAMIAS, A. History, science and comparative education: a study in methodology. *International Review of Education*, v. 8, n. 3/4, p. 383-398, 1963.
- KAZAMIAS, A. Some old and new approaches to methodology in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 5, n. 1, p. 90-96, 1961.
- KAZAMIAS, A.; SCHWARTZ, K. Intellectual and ideological perspectives in comparative education: An interpretation. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 153-176, 1977.
- KAZAMIAS, A.; SCHWARTZ, K. Wozzles and wizzles in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 14, n. 3, p. 255-561, 1970.
- KERLINGER, F. *Foundations of behavioral research*. New York: Holt, Rinehart & Wilson, 1965.
- KING, E. *Comparative studies and educational decision*. London: Methuen, 1967.
- KING, E. *Other schools and ours: comparative studies for today*. London: Holt, Rinehart & Winston, 1976.
- KUHN, Th. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1970.
- LAWTON, D. *Social change, education theory and curriculum planning*. London: Hodder & Stoughton, 1976.
- LEVY, M. J. *Modernization and the structure of societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966.
- MATTHEOU, D. *Comparative study of education: issues and methods*. Athens: ESPAIDEPE, 1997. (em grego).
- MATTHEOU, D. *The dark continent: Europe's twentieth century*. London: Penguin Books, 1998.
- MATTHEOU, D. National character in comparative education: conceptual, epistemological and methodological approaches in the English comparative school of thought. *Ekpaideutika (Education Quarterly)*, n. 29/30, p. 187-213, 1993. (em grego).
- MATTHEOU, D. Physical sciences and the paedeia of the modern citizen: traditions and prospects. In: TRILIANOS, A. et al. (Eds.). *Recognition*. Athens: University of Athens Department of Primary Education, 2006. p. 295-314 (em grego).
- McLEAN, M. *Educational traditions compared: content, teaching and learning in industrialized countries*. London: Fulton, 1995.
- NOAH, H.; ECKSTEIN, M. *Towards a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- PARNES, H. (Ed.). *Planning education for economic and social development*. Paris: OECD, 1962.
- SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? *Comparative Education Review*, v. 7, n. 3, p. 307-314, 1964.
- SCHULTZ, W. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press, 1963.
- SOBEL, I. The human capital revolution in economic development. In: ALTBACH, P.; ARNOVE, R.; KELLY, G. (Eds.). *Comparative education*. London: Collier-Macmillan, 1982. p. 54-77.
- TEMPLETON, R. Some reflections on the theory of comparative education. *Comparative Education Review*, v. 2, n. 3, p. 27-31, 1958.
- TOULMIN, S. *Foresight and understanding*. London: Hutchinson, 1961.
- WHITFIELD, R. (Ed.). *Disciplines of the curriculum*. London: McGraw-Hill, UNESCO, 1971.
- WIENER, M. (Ed.). *Modernization*. New York: Basic Books, 1966.

TEORIAS DO ESTADO, EXPANSÃO EDUCACIONAL, DESENVOLVIMENTO E GLOBALIZAÇÕES: ABORDAGENS MARXISTA E CRÍTICA

Liliana Esther Olmos e Carlos Alberto Torres

Introdução

Nos tempos modernos, a educação tem sido situada no Estado-nação. Foi moldada pelas demandas no interior do Estado para preparar mão de obra para a participação na economia e preparar os cidadãos para participar de uma sociedade politicamente organizada, essa aparente harmonia entre o Estado-nação e a educação formal passa a ser problemática à medida que os processos de globalização impõem limites à autonomia do Estado e à soberania nacional, afetando a educação de diferentes maneiras.

O século XX foi marcado pela expansão das oportunidades de educação em todo o mundo. Foi o século da educação, e o papel do Estado na promoção da educação pública foi decisivo. Entretanto, na virada do milênio, os esforços para reduzir o papel do Estado no campo da educação provocaram mudanças rápidas nessa área, especialmente no que diz respeito ao papel que ela desempenha na democracia.

As teorias sobre o Estado, a sua natureza, assim como a natureza das políticas públicas têm real importância para uma compreensão da natureza política da educação e da elaboração de políticas públicas. A definição dos problemas reais da educação e das soluções mais adequadas (isto é, eficazes em termos de custo, eticamente aceitáveis e legítimas) depende, em grande parte, das teorias de Estado que sustentam, justificam e guiam a diagnose educacional e as soluções propostas. Entretanto, aqui há um desafio permanente. Como argumentou Martin Carnoy (1992), a maioria das análises de problemas educacionais traz implícita uma teoria do Estado, mas raramente os fundamentos dessa teoria são reconhecidos ou explicitados na pesquisa e na prática educacional. Refletir sobre nossos próprios pressupostos parece ser uma pré-condição para um conhecimento sólido.

Por essa razão, este capítulo analisa brevemente as teorias clássicas da relação entre Estado e educação, em particular as teorias neoliberais e as críticas marxistas a essas concepções. Obviamente, qualquer análise das relações entre a educação e o Estado deveria levar em conta a natureza estratificada, complexa e dinâmica dessas relações, revelando a multiplicidade de tensões e contradições que emergem da

força histórica e social que fustiga as instituições políticas e educacionais. Essa observação deve-se à fragilidade de algumas teorias as quais, muitas vezes, tendem a assumir um único fator causal da expansão da educação e a ignorar a importância que o Estado atribui, como instituição que funciona num quadro de restrições concretas de ordem estrutural, política e histórica, à contribuição que a educação pode trazer a suas funções na área da acumulação e da legitimação. Além disso, falta à maioria dessas teorias um enraizamento num contexto histórico específico de sistemas educacionais particulares e seu desenvolvimento, uma sensibilidade histórica que é indispensável à formulação de explicações teóricas corretas para a expansão educacional. Contudo, o tipo de crítica representado pelo marxismo é único à medida que inclui um conceito de autocrítica, pois o marxismo é uma teoria da história que, por sua vez, tenta oferecer uma história da teoria (ANDERSON apud AMADEO, 2006, p. 53).

Por fim, para chamar atenção para o tipo de questões relacionadas à educação e ao Estado focalizadas nesta discussão, situamos a análise no contexto da globalização de economias e culturas, ilustrando-a com o exemplo da experiência educacional das últimas décadas nas sociedades latino-americanas.

A expansão da educação e o Estado

Argumentamos em outra parte contra as grandes teorias que explicam a expansão educacional, sejam elas teorias funcionais ou de sistema-mundo. A abordagem que tentamos desenvolver concentra-se nas circunstâncias históricas da acumulação de capital e da legitimação política em países específicos e suas influências sobre a expansão da educação. Essa abordagem explica de que maneira diversos países do terceiro mundo desenvolveram sistemas educacionais duais – um para o grupo mais abastado e outro para os demais grupos. Exemplificamos nossa abordagem com a experiência latino-americana de mudança social e expansão educacional. As conclusões que extraímos e as questões de pesquisa adicionais que colocamos, porém, aplicam-se a muitos países.

Nos últimos 30 anos, a expansão educacional atraiu considerável atenção de estudiosos weberianos, funcionalistas e marxistas. Embora essas análises tenham-se concentrado predominantemente nas experiências europeia e norte-americana, houve algumas tentativas, nos últimos anos, de examinar e explicar os padrões da expansão educacional em países do chamado terceiro mundo.

Esta última linha de investigação orientou-se por uma preocupação fundamental com o impacto do sistema mundial do qual cada Estado-nação do mundo contemporâneo é um elemento constituinte.

Ao conceituar o mundo como um sistema social único, argumenta-se que seu meio organizacional e cultural permeia as diferentes características estruturais de todos os países. Estes são os elementos essenciais dessa cultura compartilhada: (1)

objetivos nacionais comuns de desenvolvimento econômico; (2) a visão de uma coletividade de cidadãos educados como um recurso valioso, a partir de todas as perspectivas políticas; (3) a crença de que os indivíduos e países não são estáticos, e sim, suscetíveis de aprimoramento; e (4) que, no contexto de uma economia mundial capitalista, desenvolvimento significa êxito na concorrência econômica. Por isso, situam-se as causas dessa expansão universal da educação em características do sistema mundial contemporâneo que afetam todas as nações simultaneamente de maneira similar.

Entretanto, há uma série de problemas com relação a essa linha de raciocínio e a seu corpo de literatura em particular. Postula-se simplesmente, como origem, uma transformação histórica mundial, porque se justifica tratar os sistemas educacionais e seu desenvolvimento recente como autônomos ou descontínuos com relação ao legado do período anterior à Segunda Guerra Mundial. É como se uma espécie de *Big Bang* tivesse criado um único sistema mundial e os padrões de desenvolvimentos educacionais a ele associados. As causas e consequências da expansão educacional anterior a 1945 são tratadas como irrelevantes para explicar os eventos posteriores. Da mesma maneira, a reforma educacional nas sociedades que estão passando por transformação social acelerada tem atraído a atenção dos estudiosos (CARNOY; SAMOFF, 1990; TORRES, 1991; GINSBURG, 1991).

Acumulação de capital e desenvolvimento educacional

É verdade que a maioria das sociedades do terceiro mundo¹, incluindo aquelas que alcançaram sua independência com o início da descolonização após a guerra, foram sujeitadas à experiência histórica do subdesenvolvimento. Compartilham, portanto, certas características estruturais ligadas às restrições inerentes ao seu desenvolvimento econômico e ao processo de acumulação de capital. Porém, é discutível se elas compartilham, juntamente com as nações capitalistas mais avançadas, um meio organizacional e cultural comum.

Argumentamos neste capítulo que, em termos analíticos, é mais produtivo abordar o estudo do desenvolvimento da educação nessas sociedades com relação ao processo global de acumulação de capital, ao qual elas foram subjugadas sob as condições historicamente concretas da expansão capitalista e/ou da colonização. As eras colonial e pós-colonial representam dois conjuntos distintos de condições para acumulação de capital e desenvolvimento ou expansão educacional. Embora tenha ocorrido em um contexto nacional e internacional diferente, a expansão pós-colonial da educação foi condicionada, em grande parte, pelos padrões de crescimento educacional durante o período colonial. O estudo do crescimento ou da expansão educacional em relação ao processo de acumulação de capital – à medida que este

1. NRTT: À época do texto, utilizava-se a expressão “terceiro mundo” para se referir a países em desenvolvimento.

avança nacional e globalmente –, requer uma estrutura de análise político-econômica que deveria explorar sistematicamente os vínculos históricos entre os eventos pré e pós-guerra, concentrando-se na interação dinâmica entre o Estado, a acumulação capitalista e a expansão educacional.

A economia política tem como premissa básica a possibilidade de identificar as estruturas fundamentais de uma sociedade e de entender suas práticas sociais diversificadas e específicas, examinando a maneira como os membros dessa sociedade produzem e reproduzem suas condições de existência. Nessa perspectiva, a instrução² nas sociedades contemporâneas é tratada como um complexo institucional distinto, com práticas e propósitos sociais diversos e distintos que lhe são próprios, porém modelada tanto pela dinâmica e pelas contradições do processo de acumulação de capital quanto pelas relações de poder entre diferentes grupos econômicos, políticos e sociais. Como as relações de poder entre os grupos se expressam de modo cada vez mais importante por meio das estruturas políticas de uma sociedade, e, mais especificamente, de um Estado, qualquer análise político-econômica do sistema educacional deve basear-se em alguma análise ou teoria implícita ou explícita dos propósitos ou do funcionamento do Estado democrático.

O Estado moderno refere-se a um complexo de instituições como o governo – o que significa a burocracia, as forças armadas, o judiciário e as assembleias representativas –, incluindo as instituições governamentais provinciais (ou estaduais) e municipais. De acordo com a abordagem tradicional, o Estado democrático liberal deve desempenhar duas funções básicas muitas vezes contraditórias: fomentar, ao mesmo tempo, a acumulação de capital e a harmonia e o consenso sociais. Essas funções dizem respeito ao que são simplesmente tendências em ação no Estado capitalista. Se o Estado atende a esses requisitos, o modo e a dimensão em que consegue fazê-lo não são questões preordenadas na estrutura do Estado, e sim, condicionadas pelas especificidades históricas relacionadas com sua operação. Embora esse modelo das funções duais do Estado possa ser teoricamente adequado para analisar o Estado democrático, o mesmo não se pode dizer quanto às políticas do Estado colonial ou, em muitos casos, pós-colonial. Devido ao seu caráter basicamente não representativo e coercivo, o Estado colonial preocupou-se muito menos com a chamada função de legitimação. Consequentemente, as políticas de expansão educacional do Estado colonial não podem ser interpretadas de forma positiva em termos das demandas contraditórias de acumulação de capital e legitimação. Historicamente, as funções de acumulação de capital e os requisitos mínimos para a construção do aparelho estatal com adequada capacidade administrativo-coerciva pesaram muito mais no desenvolvimento das políticas educacionais do Estado colonial.

2. NRTT: Atualmente, o termo preferivelmente utilizado pelos especialistas é “educação”.

Na realidade, é necessário identificar diferentes fases no desenvolvimento do processo de acumulação capitalista em escala global para, então, analisar uma dinâmica de expansão educacional de âmbito nacional, no que diz respeito à escolha do momento e ao modo de inserção de sociedades específicas no sistema global. O momento e o modo de inserção de economias políticas nacionais historicamente diferentes no processo de acumulação global, o legado de sistemas educacionais que antecederam essa inserção e as especificidades socioculturais de suas estruturas sociais são os três conjuntos de fatores que foram e continuam sendo essenciais na formação da estrutura e do crescimento de seus sistemas educacionais.

O marxismo como teoria crítica

Para examinar características tão conclusivas quanto as desenvolvidas neste capítulo, faz-se necessária uma breve explicação sobre as razões que nos levaram a privilegiar o *corpus* teórico marxista. Além disso, é oportuno perguntar como entendemos a importância de voltar a uma fonte de pensamento crítico tão fundamental e insubstituível como o marxismo? E, se está em questão o tema do retorno a essa fonte, por que será que tantos de nós escolhemos primeiro distanciar-nos e agora estamos voltando a ela?

Em primeiro lugar, o destino do marxismo como teoria crítica – ou, parafraseando Jean-Paul Sartre, citado por A. Boron, “pelo necessário (e demorado) retorno do marxismo” como o horizonte crítico indispensável de nosso tempo –, não foi indiferente nem às mudanças geradas pelas revoluções socialistas nem aos altos e baixos das guerras populares do século XX. Estamos convencidos de que uma teoria da história como o marxismo que, por sua vez, oferece uma história de teoria, sobreviveu como tradição intelectual e política devido a dois fatores principais – que não são os únicos, mas parecem ser os mais importantes. O primeiro fator é a constante incapacidade do capitalismo de enfrentar e resolver problemas e desafios originados por sua própria natureza. Enquanto o sistema capitalista continuar condenando o setor cada vez maior das sociedades modernas à exploração e a todas as formas de opressão – como pobreza, marginalização e exclusão social – e continuar causando prejuízos ininterruptos ao meio ambiente com sua comercialização brutal de água, ar e terra, as condições para perseguir uma visão alternativa para a sociedade aliada a uma metodologia prática para acabar com esses efeitos sempre estarão presentes (SARTRE apud BORON, 2006, p. 35).

O segundo fator é que essa teoria demonstrou uma capacidade fora do comum de aprofundamento conforme ocorriam os desenvolvimentos históricos de sociedades e as lutas de emancipação dos explorados e oprimidos pelo sistema. Não se pode ignorar, entretanto, como o marxismo é negativamente afetado pela falta de diálogo estratégico em termos de um projeto político capaz de unificar e

combinar as energias, que é um dos principais problemas a ser resolvido para que o marxismo se retransforme em uma filosofia da *práxis*.

Para concluir, gostaríamos de voltar à análise que Sartre fez do marxismo. Ela ainda tem vigor. Em “Questions de Méthode”³, texto introdutório de “Crítica da razão dialética”, o filósofo francês afirmava que uma filosofia continuará a ser eficiente enquanto perdurar a *práxis* pela qual ela foi engendrada e mantida. A partir do momento em que cada um tiver acesso a uma margem de real liberdade com relação à produção de vida, o marxismo desaparecerá e, em seu lugar, emergirá uma filosofia de liberdade. Entretanto, não dispomos de ferramenta intelectual alguma ou experiência concreta que nos permitiria conceber essa liberdade ou filosofia. Por essas razões, o marxismo continua a ser a filosofia insuperável de nosso tempo, uma vez que as circunstâncias que o engendraram ainda não foram superadas (AMADEO, 2006).

A educação e o Estado

Nas ciências sociais contemporâneas, o conceito de Estado passou a ser um dos poucos capazes de fomentar um debate teórico e metodológico rico, sem falar na apaixonada controvérsia política que sua existência prática desperta. Esse conceito voltou a ser reconhecido como essencial na história da pesquisa política. As discussões sobre teorias do Estado ganharam um novo vigor no início dos anos 1970, em consequência de debates relacionados à teoria política marxista e ao trabalho de Antonio Gramsci, e, nos anos 1980, em discussões da comunidade da ciência política sobre a autonomia do Estado democrático. Agora, por que a noção de Estado é tão importante para entender as políticas e práticas educacionais? A literatura mostra que é preciso delinear a resposta a essa questão no contexto das relações entre a educação e o governo, a educação e a economia, e a educação e a construção da cidadania. Isso se deve ao fato de que os sistemas e as práticas educacionais são patrocinados, comandados, organizados e certificados pelo Estado, o que impossibilita analisá-los separando-os do papel, do propósito e do funcionamento do governo.

Entretanto, não se podem discutir as relações entre a educação, a política e o Estado somente da perspectiva da cultura política predominante. A despeito do que gostariam de crer os defensores das visões tecnocráticas ou tecnicistas da pesquisa educacional, do currículo e da política educacional, a educação não é politicamente neutra nem tecnicamente objetiva. Como Paulo Freire constantemente afirmava em seu trabalho há uma politicidade inerente da educação que tem implicações epistemológicas, analíticas e éticas. Essa politicidade relaciona-se, antes de mais nada, aos vínculos explícitos, mas também sutis, entre

3. NT: “Questões de método”.

a educação e o poder. Ao mesmo tempo, relaciona-se à natureza política do Estado e da educação pública como arenas e locais contestados para trocas de bens e serviços e concorrência envolvendo projetos político-econômicos (FREIRE, 1994). Em suma, as noções de Estado que prevalecem entre os responsáveis pelas decisões e os pesquisadores influenciam a agenda de pesquisa dominante, a análise de problemas educacionais e as prescrições em termos de políticas. As teorias do Estado influenciam também a pesquisa educacional *per se*. Em um nível mais concreto e prático do que abstrato, as teorias do Estado adotadas pelas coalizões governamentais e pelas burocracias educacionais influenciarão não apenas a pesquisa, mas também o planejamento e a operação dos sistemas educacionais. As discussões sobre teorias do Estado e educação englobam um amplo espectro de teorias ligadas às relações entre a educação, o Estado e a sociedade civil. Consequentemente, as teorias do Estado definem a natureza, o propósito e o papel da pesquisa, das políticas e das práticas educacionais.

As teorias do Estado dão corpo ao leque de dimensões morais e éticas (e aos papéis) atribuídos à educação e à instrução no processo de socialização cognitiva e de construção de identidades culturais. Além disso, as teorias do Estado (e seus preceitos com relação aos vínculos entre poder, Estado e sociedade) orientarão a constituição de políticas educacionais nacionais, regionais ou locais, incluindo programas de capacitação para o trabalho, e o conhecimento que se considera legítimo e oficial.

Estados liberais, neoconservadores e neoliberais

As teorias liberal-pluralistas do Estado concebem-no como um sistema político, uma instituição política autônoma independente do sistema de produção e da estrutura de classes. O Estado é visto, então, como um árbitro neutro que fiscaliza e regula os conflitos entre grupos de interesse e, eventualmente, entre elites que competem por recursos opondo-se ao interesse geral de todos os cidadãos ou, quando o Estado, procurando desenvolver atividades independentes, tenta modernizar a sociedade. Na visão liberal, o Estado é a criação coletiva de seus membros individuais, que propicia um conjunto comum de bens sociais, incluindo-se aí a defesa, a educação, um sistema legal e os meios para impor esse sistema à grande maioria dos cidadãos e residentes legais. Gostaríamos, aqui, de postular a seguinte questão: existem conexões entre o Estado conservador e o neoliberal? Adotando uma abordagem de sistema-mundo baseada no trabalho de Wallerstein, a distinção entre países metropolitanos, semiperiféricos e periféricos desempenha um papel importante na designação da natureza do Estado. A economia política neoconservadora surgiu, em parte, como uma reação ao Estado do bem-estar social nas formações de Estados metropolitanos e muitas dessas formações de Estado caracterizaram-se como sociedades industrializadas avançadas

ou sociedades do capitalismo tardio. De fato, a maioria das experiências neoconservadoras ocorreu em Estados que, historicamente, não tinham sido submetidos à colonização. Além disso, com poucas exceções, esses Estados não foram colonizados, mas tiraram proveito das regiões colonizadas do mundo, posteriormente chamadas Estados do terceiro mundo.

As noções de neoliberalismo e de Estado neoliberal parecem ser exportadas do centro para a periferia e a semiperiferia. Uma discussão sobre o que ocorreu na América Latina e em outras regiões meridionais nas últimas décadas serve bem para ilustrar essa ideia. Sem dúvida, uma ideologia e uma narrativa neoliberais consolidam-se nos países centrais. Considerando-se as implicações do passado liberal das sociedades metropolitanas, os debates específicos no seio dos partidos políticos e a influência dos fundamentos econômicos neoconservadores na globalização, a noção de neoliberalismo em países centrais parece quase intercambiável com a noção de neoconservadorismo em economia política. Lomnitz e Melnick (1991) argumentam que, histórica e filosoficamente, o neoliberalismo esteve associado a programas de ajuste estrutural. O ajuste estrutural, por sua vez, normalmente é descrito como um leque amplo de políticas recomendadas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e por outras organizações financeiras. Embora estabeleça diferenças entre estabilização, ajuste estrutural e políticas de ajuste, o Banco Mundial reconhece que, de modo geral, o uso desses termos “é muitas vezes impreciso e inconsistente” (SAMOFF, 1990).

As prescrições do neoliberalismo são similares. A política neoliberal, quando transportada a países da periferia, constitui um conjunto de propostas que dizem respeito às condições dos países do Sul, no contexto internacional, em particular quanto à divisão do trabalho. O neoliberalismo empenha-se em passar para os clientes o custo dos serviços educacionais por meio de taxas de usuário, aumentando assim a participação do setor privado na educação – ou seja, privatização – e promovendo a descentralização de serviços educacionais como um meio de redefinir o poder e as relações educacionais entre os governos federal, provincial e municipal. Esse padrão de prescrições políticas coincide, de maneira notável, com o neoconservadorismo (TORRES, 2007).

As mudanças na formação do Estado acarretam uma mudança na produção de interpretações de hegemonia e senso comum na vida diária e, em especial, uma mudança nas alianças políticas que controlam o Estado, do liberal para o neoconservador e o neoliberal. Critica-se a substituição do papel do Estado pela lógica do mercado na determinação das políticas educacionais como uma estratégia de classe no Estado neoliberal (BALL, 1993). Um raciocínio similar aplica-se à retirada do investimento do Estado em educação pública na América Latina e ao modo como isso afetaria a constituição de cidadãos como sujeitos pedagógicos (TORRES; PUIGGRÓS, 1995). As mudanças no processo de trabalho dizem respeito à modificação de um modo de produção definido como a transformação

do fordismo para um modelo pós-fordista (com implicações para o processo de qualificação e desqualificação da mão de obra e a lógica do controle técnico do currículo) (APPLE, 1982).

Do Estado-nação às globalizações: uma perspectiva crítica

Apesar de sua especificidade histórica cada vez maior, e por causa de suas orientações normativas e analíticas, as perspectivas críticas focalizaram-se, de modo geral, no Estado-nação como o centro da política e da educação. Entretanto a noção de globalização transformou a discussão aumentando as possibilidades de erros ou acertos da política emancipatória na educação.

A globalização foi definida como “a intensificação de relações sociais mundiais que ligam localidades distantes de tal modo que acontecimentos locais são configurados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância, e vice-versa” (HELD, 1991). Held sugere, entre outras coisas, que a globalização é o produto da emergência da economia global, da expansão de vínculos transnacionais entre unidades econômicas que criam novas formas de tomada de decisão coletiva, do desenvolvimento de instituições intergovernamentais e quase supranacionais, da intensificação de comunicações transnacionais e da criação de novas organizações regionais e militares. O processo de globalização é visto como algo que torna as fronteiras nacionais menos distintas, altera solidariedades internas e entre Estados-nação e afeta profundamente as identidades de grupos nacionais e de interesse. Neil Smelser (1993) apreende muito bem o espírito desse tema.

Um ponto de partida conveniente para ilustrar a situação mundial é considerar o *status* do Estado-nação. Essa ideia de Estado, que antes normalmente era visto como a arena natural e soberana da lealdade e da solidariedade de seus cidadãos, foi contestada, em tempos recentes, no que se refere a seus elementos constituintes. As fronteiras internacionais do Estado tornaram-se permeáveis devido à maior globalização da produção, do comércio, das finanças e da cultura, com a decorrente perda de controle de todos os Estados sobre seu próprio destino. A soberania dos Estados foi ainda mais comprometida com a mudança de padrões de federações e alianças políticas regionais. No plano subnacional, o Estado viu-se desafiado pelo florescimento e pela revitalização de agrupamentos solidários com bases múltiplas – regionais, linguísticas, religiosas, étnicas, de gênero e de solidariedade. Todas elas competem com o Estado pela lealdade das pessoas e, às vezes, pela jurisdição do território. Em resumo, o Estado contemporâneo sofreu pressões vindas de cima e de baixo por parte das fronteiras contestadas e das solidariedades mutáveis.

O Estado capitalista, embora definido em termos territoriais, criou e desenvolveu uma rede flexível de jurisdições inter-relacionadas e sobrepostas. O marco regulatório para o capitalismo corporativo que emergiu no final do século XIX baseou-se no Estado-nação, mas envolvia emulação e transposição de formas, além de uma coordenação internacional; e facilitava a posse internacional de capital por

intermédio da corporação transnacional, que passou a ser a forma dominante no século XX. As corporações transnacionais favoreceram uma coordenação internacional mínima, e, ao mesmo tempo, apoiaram fortemente o Estado nacional, uma vez que podem tirar partido das diferenças e brechas regulatórias. Os processos de coordenação internacional dos Estados que se apoiam em legitimação nacional assumiram a forma de negociação burocrático-administrativa em uma rede heterogênea de estruturas informais, bem como em organizações de maior porte. A crescente globalização das reações sociais pressionou cada vez mais as estruturas estatais, tanto nacionais quanto internacionais (RUCCIO et al., 1991).

A internacionalização cada vez maior do Estado ainda é uma questão aberta no que diz respeito aos termos de seu escopo e de sua dinâmica. Da mesma forma, até agora faltam pesquisas empíricas e teóricas sobre as implicações dessa internacionalização e dessa globalização para as políticas educacionais, os livros didáticos e o currículo escolar. Há exceções, porém. Em um estudo sobre reformas na formação de professores que envolveu oito países, Popkewitz e Pereyra (1993) afirmaram que organizações internacionais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e a Comunidade Europeia⁴, estão desempenhando um papel crucial na promoção de mudanças na legislação que regulamenta a formação de professores.

O papel das organizações internacionais no processo de globalização e o Estado-nação foram adequadamente discutidos por Joel Samoff, que estudou a lógica de empréstimo para a educação do Banco Mundial. Segundo ele, o Banco Mundial é um dos mais importantes organismos reguladores do sistema capitalista. Samoff argumenta de maneira convincente que o Banco Mundial é um ator preponderante em um complexo intelectual e financeiro que busca a transnacionalização do conhecimento e da *expertise*, usando uma comunidade de especialistas disponíveis para prestar serviços em um processo no qual há uma forte confluência de financiamento para pesquisa e para a educação. O mundo é visto como tendo um papel central na rede de poder e de tomada de decisão em todo o universo da educação, influenciando de maneiras singulares a pesquisa e a tomada de decisões nos países em desenvolvimento e também influenciando o discurso internacional na educação por diferentes meios. Acima de tudo está o comissionamento de pesquisas de longo prazo com orçamentos abundantes. Essa terminologia, como aparece na maioria dos documentos do Banco Mundial, baseia-se principalmente em uma economia neoclássica da educação – a teoria do capital humano – e uma teoria da empresa aplicada à educação. O Banco Mundial, com seu peso e alcance operacional, também influencia os métodos de análise considerados apropriados e legítimos – por

4. NRTT: Comunidade Econômica Europeia (CEE), um dos pilares da União Europeia (UE), foi extinta, em dez/2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Tal Tratado aboliu a divisão em pilares da UE, e a personalidade jurídica da CEE foi transferida para a União Europeia.

exemplo, análise de custo-benefício, análise de entrada-saída e taxa de retorno –, defende uma lógica instrumental tecnocrática, ao invés de uma orientação política e historicamente informada, e confere legitimidade a hipóteses e resultados de pesquisa que os especialistas dessa instituição consideram úteis e necessários para o investimento e o desenvolvimento educacional. Samoff (1992, 1993) reconhece que há uma grande variedade de perspectivas teóricas entre os pesquisadores do Banco Mundial. Entretanto, ele chama a atenção para o fato de que a lógica da organização aplica-se de maneira implacável no contexto das concessões de créditos e empréstimos, e que o modo de ação de seus gestores responsáveis por tais concessões está muito distante da análise teórica e empírica de seus pesquisadores. A lógica de análise do Banco Mundial não pode ser caracterizada como pluralista. Embora não esteja livre de tensões e contradições, a organização é bastante monolítica (SAMOFF, 1992, 1993). De modo similar, ao estudar a influência do Banco Mundial na educação superior em todo o mundo, Daniel Schugurensky afirmou que o Banco Mundial desempenha, no plano internacional, um papel similar ao da *Business Roundtable*⁵ nos Estados Unidos, com sua agenda de reforma educacional. Em resumo, existe uma afinidade eletiva entre as políticas promovidas pelo Banco Mundial e as muitas propostas neoliberais e neoconservadoras que emanam da *Business Roundtable* (SCHUGURENSKY, 1994).

O Estado e a educação na América Latina

Faremos aqui um breve relato do contexto histórico e teórico para uma discussão sobre o Estado e a expansão da educação na região latino-americana. O Estado liberal do século XIX e os diversos modelos de Estado que surgiram após as lutas da década de 1920 e a depressão da década de 1930 atribuíram aos sistemas de educação pública um papel fundamental na integração e na legitimação dos sistemas políticos e na modernização dos países latino-americanos. Como parte de suas políticas de desenvolvimento, o Estado estendeu os benefícios sociais a vastos setores da população, em particular na Argentina, na Costa Rica e no México. A educação teve um papel preponderante nesses programas sociais, porque a instrução de massa era vista como um meio para formar cidadãos responsáveis, trabalhadores qualificados e para tornar a mobilidade social cada vez maior. No início dos anos 1960, as teorias do capital humano e o planejamento educacional justificaram a expansão educacional não somente como um bom investimento em capacitação, mas também como um pré-requisito para a democracia liberal.

A expansão educacional latino-americana durante a fase inicial de industrialização nos anos 1960 foi responsável pelas taxas mais altas de crescimento educacional no

5. NT: *Business Roundtable* é um grupo de CEOs de grandes companhias norte-americanas, de orientação conservadora, criado para promover políticas públicas favoráveis à empresa privada.

mundo. Entre 1960 e 1970, os índices de crescimento da educação superior e da educação secundária foram, respectivamente, de 247,9% e 258,3%, reduzindo-se, posteriormente, para 167,6%, enquanto as taxas de analfabetismo permaneciam mais ou menos constantes na maioria dos países da região. Um estudo do final da década de 1970 mostra uma continuidade fundamental desse padrão de desenvolvimento educacional. Ernesto Schiefelbein afirmou que, nas últimas quatro décadas do século XX, a América Latina alcançou grandes progressos em termos de democratização ao

- (i) ampliar o acesso à educação para a maioria das crianças que chegam à idade escolar; (ii) aumentar o número de anos de instrução; (iii) melhorar as taxas de ingresso na escola na idade adequada; (iv) prover cuidados no começo da vida a um número cada vez maior de crianças carentes; e (v) aumentar o provimento de ingressos mínimos e eliminar roteiros diferenciados conforme o nível social (SCHIEFEKBEIN, [s.d.]).

Entretanto, ocorreram mudanças nesse contexto, provavelmente resultantes da nova economia global emergente, que funcionava de maneiras muito diferentes da antiga economia industrial. A antiga economia baseava-se em um volume elevado de produção altamente padronizada, com alguns gestores que controlavam o processo produtivo de cima para baixo e um grande número de trabalhadores que cumpriam ordens. Com os progressos em transporte e tecnologia de comunicações e o crescimento da indústria de serviços, a produção tornou-se fragmentada ao redor do mundo. A nova economia global é mais fluida e flexível, com linhas múltiplas de poder e de tomada de decisão; portanto, enquanto o sistema de educação pública da velha ordem capitalista orientava-se para a produção de uma força de trabalho disciplinada e confiável, a nova economia global aparentemente redefiniu os objetivos da educação pública em desenvolvimento. Os novos papéis da educação pública (e, para muitos, o próprio futuro da educação pública) estão em jogo nas discussões atuais sobre políticas de educação.

Da perspectiva da economia política da educação, o desempenho da economia é uma questão essencial subjacente às políticas educacionais. A questão é até que ponto as receitas de ajuste estrutural prescritas como cura para o mal-estar econômico ajudarão ou atrapalharão a expansão educacional, a qualidade da educação e a igualdade de oportunidades educacionais na região. Essa é base que ressalta o comportamento político dos principais atores hoje responsáveis pelos serviços educacionais na América Latina, particularmente as organizações de professores, o Estado neoliberal e seus organismos, e o papel das organizações internacionais, em especial o Banco Mundial.

É imperativo situar as políticas educacionais nacionais e regionais da América Latina no contexto das mudanças globais econômicas, políticas e sociais dos últimos anos. O contexto regional atual foi afetado por inúmeras mudanças, incluindo a ascensão dos países recém-industrializados da Ásia e da costa do Pacífico, e seu impacto sobre os modelos de desenvolvimento econômico na América Latina; a

promessa de consolidação dos mercados econômicos regionais (Comunidade Econômica Europeia, Nafta e Mercosul); a intensificação da concorrência entre as principais potências industriais da Alemanha, do Japão e dos Estados Unidos; a abertura da Europa Oriental; e o ressurgimento de conflitos regionais étnicos e religiosos. Essas mudanças e contradições relacionaram-se progressivamente com o processo de globalização de economias, culturas, e sociedades, mostrando o quanto são poderosas as forças estruturais envolvidas na educação em tempos de crise grave e reestruturação das prioridades de políticas e dos sistemas.

Corporativismo e teorias do Estado

A educação pública desempenha um papel importante na legitimação dos sistemas políticos e também nas integrações e na modernização dos países da América Latina no contexto do corporativismo e da dependência. Embora a perspectiva de dependência deva ser situada no contexto de grandes escolas de desenvolvimento, como modernização, pós-imperialismo e a perspectiva político-econômica interativa local, entre outras, seu foco está na estrutura do capitalismo internacional e na falta de capital disponível para uma expansão autônoma das economias menos desenvolvidas. A modernização focaliza-se na natureza e nas características da estrutura social dos países menos desenvolvidos como causas de subdesenvolvimento. As teorias do pós-imperialismo tentam explicar o subdesenvolvimento como parte de um processo transnacional de formação de classes no mundo em desenvolvimento. Finalmente, a perspectiva centrada na interação de forças sociais nacionais que usam uma economia política moderna enfatiza que a interação complexa de tendências socioeconômicas e políticas no âmbito nacional determina efeitos na formulação de políticas e insiste no peso das pressões econômicas exercidas pelos atores socioeconômicos nacionais para a determinação de opções e resultados na formulação de políticas.

De uma perspectiva de dependência, os especialistas da economia política da educação e da sociologia política ajudaram a identificar a identidade institucional do Estado como crucial para a compreensão do papel da educação no desenvolvimento e nas mudanças sociais. A teoria dos Estados condicionados no terceiro mundo, explicando em detalhes e esclarecendo a noção do Estado dependente, sustenta que o Estado é condicionado “pela natureza do papel periférico desempenhado por sua economia no sistema mundial e pelos elementos significativos (pós-feudais) em seu próprio sistema político”. Consequentemente, os Estados condicionados da América Latina não conseguiram desempenhar adequadamente suas funções públicas por diversas razões. Por um lado, em razão da fragilidade das economias locais, os grupos dominantes não se mostraram dispostos a permitir uma participação pluralista das massas na seleção pela burocracia estatal. Por outro lado, ao ser identificado pelos setores populares,

historicamente, como um pacto de dominação pelas classes dominantes, ou um Estado substituto, o Estado não podia ser visto como entidade independente que trabalha em prol da coletividade de cidadãos.

Outra questão é a capacidade do Estado para consolidar a nação e o mercado. Uma vez que as fronteiras do mercado são definidas externamente pela presença de poderes externos e corporações multinacionais, a definição de nação é reelaborada historicamente, de maneira contínua, por uma matriz complexa de processos exógeno-endógenos. É bastante comum que o Estado condicionado tenha pouco controle sobre sua própria dinâmica político-econômica.

Embora a noção de dependência, desenvolvimento-dependente e Estado-condicionado tenham definido os rumos da discussão sobre a natureza do Estado na América Latina, baseando-se na tradição de corporativismo político, a noção de corporativismo estatal da sociologia política da educação foi utilizada para estudar as características peculiares dos regimes políticos da região, em particular a formulação de políticas educacionais no México.

A educação teve um papel fundamental na legitimação do Estado pós-revolucionário e contribuiu para a hegemonia do Estado no México. Argumentou-se que a natureza corporativista do Estado pós-revolucionário condicionou profundamente a organização, a implementação e a avaliação das políticas educacionais, e que a educação (especialmente a educação de adultos) no México faz parte de um projeto abrangente de legitimação compensatória. Embora o caso mexicano seja, talvez, muito específico, é possível argumentar que as mudanças históricas no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade durante este século⁶ criou as condições para ampla implementação de arranjos corporativistas e o desenvolvimento de Estados corporativos.

O papel do Estado condicionado continua sendo problemático para a democracia e a educação pública na região. Embora tenhamos argumentado que a identidade institucional do Estado é crucial para a compreensão do papel da educação no desenvolvimento e na mudança social, a noção do Estado dependente ou condicionado ajuda a entender não somente as contradições na formulação de políticas públicas, mas também os papéis e funções discrepantes dos Estados latino-americanos no contexto do capitalismo periférico. A natureza do Estado democrático na região, condicionada por uma dinâmica de capitalismo metropolitano, elementos não capitalistas significativos (mesmo pós-feudais) em seu próprio sistema político e a aliança política no poder, continua a levantar restrições à democratização política e econômica de sociedades civis. Isso ficou ainda mais evidente quando, apesar das deficiências políticas das democracias latino-americanas e de suas limitações em termos de dotações e recursos, o Estado liberal na região tentou desenvolver um sistema de educação pública que possibilitasse a amplos setores da população ter acesso ao sistema

6. NRTT: Século XX.

e nele permanecer, incluindo-se nesses setores os menos favorecidos. A lógica da política foi claramente sintetizada pela premissa de que o Estado deve “educar aquele que está no comando”. Uma extensão crítica, mas também de desconstrução dessa premissa, surgiu nos anos 60 com as noções de pedagogia do oprimido, conscientização e educação popular. A discussão atual na região é, por um lado, se a sistemática retirada de recursos da educação pública, típica do modelo de economia política do neoliberalismo, afetou profundamente o papel educacional tradicional dos Estados, o desempenho dos sistemas em relação à igualdade de oportunidades de educação e à qualidade da educação, e, por implicação, a natureza do pacto democrático. Por outro lado, as teorias e metodologias predominantes e a lógica técnico-política para o planejamento educacional são vistas como subsidiárias dos principais objetivos do neoliberalismo. Esses objetivos foram expressos por instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, com sua economia política de condicionalidades e referências de políticas, mas também aceitas e generosamente implementadas por Estados neoliberais na região. A questão é determinar, em vista dos processos de globalização, se essas políticas internacionalmente induzidas são compatíveis com noções fundamentais de soberania nacional de responsabilidade democrática e delegação de poder à comunidade. A questão sobre a natureza do Estado e das políticas públicas também diz respeito ao futuro da educação pública na América Latina.

Conclusão

As mudanças sociais, políticas e econômicas em curso na América Latina ressaltam o ritmo, a textura e o alcance do desenvolvimento educacional, da qualidade da educação e de sua relevância. Nesse contexto, os responsáveis pelo planejamento educacional e as comunidades fazem face aos efeitos da carência em termos de crescimento econômico que marcou os anos 1980 e 1990, da dívida externa crescente, das restrições fiscais cada vez maiores, dos impactos pretendidos ou não do ajuste estrutural das economias e dos Estados e das políticas neoliberais. Infelizmente, as relações entre educação e mudança social continuam a ser revisitadas por aqueles que buscam uma reforma educacional, mas os desafios da pobreza parecem refratários às políticas públicas – especialmente a educação – e à democracia.

É no contexto dessa totalidade dialética histórica que a compreensão do neoliberalismo e da globalização devem inserir-se como fenômenos fundamentais da nova articulação da dominação capitalista, como forças primogênicas em uma tentativa de rearticulação das relações entre os subsistemas técnico-econômicos e a esfera sociopolítica institucional, com uma nova conexão qualitativa entre elas.

A globalização é uma condição *sine qua non* da fase moderna do capitalismo, tendo em vista a propagação do movimento do capital e a necessidade de esmagar/destruir a resistência dos trabalhadores em todo o planeta. É preciso lembrar que a globalização se constrói sobre os pilares da liberalização do fluxo de

capitais, da desregulamentação (flexibilização da relação capital-trabalho e liquidação da previdência social) e da competitividade – esta última entendida como a aplicação irrestrita dos dois requisitos anteriores.

A crise do modelo neoliberal não segue um ritmo simétrico, e por isso, tendo em vista a particularidade da América Latina em termos de ciclos históricos, é muito provável que esse modelo pretenda implantar-se em uma fase em que já não se sustenta mais no plano internacional. É necessário construir um grande espectro de alianças, concentrando todos os esforços para coincidir com o caráter anticapitalista e libertário, a partir da construção de uma alternativa ao neoliberalismo e à globalização que leva à exclusão.

Como afirma Daniel Bensaïd, o pensamento marxista floresceu como resultado de rigorosas pesquisas que demonstram a extensão do impacto dos espectros do marxismo sobre o presente. O novo século aparece como um período promissor de criatividade para a tradição desse marco teórico.

A tradição marxista como ciência social e política de emancipação, amarrada às ciências dos tempos atuais, como parte de um processo cognitivo de transformação e ação conjunta, é uma *práxis* entrelaçada que deveria ser recuperada. É essencial reconstruir essa razão crítica diante do crescimento da razão cínica.

Construir sínteses parciais e aproximações sucessivas, reconstruir a dialética como método e via de conhecimento, e associar o lado frio do marxismo (ciência) com sua fase quente (utopia), conhecimento e *práxis*, é assim que se desenvolvem a criação e a interpretação revolucionária da realidade, de modo que o marxismo continue a ser, como disse Gramsci, uma “Filosofia de Práxis”.

Referências bibliográficas

- AMADEO, J. Mapeando el marxismo. In: BORON, A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (Eds.). *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- APPLE, M. W. Curricular form and the logic of technical control: building the possessive individual. In: M. W. Apple (Ed.). *Cultural and economic reproduction in education: essays on class, ideology, anti the state*. London: Routledge & Kegan Paul, 1982. p. 247-274.
- ARNOVE, R.; TORRES, Carlos A. (Eds.). *Comparative education: the dialectics of the global and the local*. 3.ed. Lahman, MD: Rowman & Littlefield, 2007.
- AUDRY, C. A. *Los orígenes del neoliberalismo*. Desde los cuatro puntos, México, n. 1, p. 22, 1998.
- BALL, S. J. Educational markets, choice and social class: the market as a class strategy. *British Journal of Sociology of Education*, n. 14, p. 3-19, 1993.
- BENSAÏD, D. *Marx, o intempestivo*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1999.
- BORON, A. Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. In: CONGRESO ALAS, 25. Porto Alegre, Brasil, 2005. *Conferencia Magistral*, México: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2005.
- BORON, A. Por el necesario (y demorado) retorno del marxismo. In: BORON, A.; GONZÁLEZ, S. (Eds.). *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- CARNOY, M. Education and the State: from Adam Smith to perestroika. In: ARNOVE, R.F.; ALTBACH, P. G.; KELLY, G. P. (Eds.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press, 1992. p. 143-159.

- CARNOY, M.; SAMOFF, J. *Education and social transformation in the third world: China, Cuba, Tanzania, Mozambique and Nicaragua*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Editions Syros, 1994.
- DOS SANTOS, Theotonio. La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico. In: DOS SANTOS, Theotonio. *Los retos de la globalización: ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*, tomo 1. Caracas: UNESCO – Unidad Regional de Ciencias Sociales Humanas para América Latina y el Caribe, 1998.
- FREIRE, P. *Cartas a Cristina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- GINSBURG, M. (Ed.). Book Review of the State, Corporatist Politics, and Educational Policy Making in Mexico by D. A. Morales-Gómez and C. A. Torres. *Comparative Education Review*, v. 3, n. 37, p. 325-326, 1993.
- GINSBURG, M. (Ed.). *Understanding educational reform in global context: economy, ideology, and the State*. New York, NY: Garland Publishing, Inc., 1991.
- HELD, D. *Political theory today*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- LOMNITZ, L.; MELNICK, A. *Chile's middleclass: a struggle for survival in the face of neoliberalism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.
- MORROW, R.; TORRES, C.A. The State, social movements, and educational reform. In: ARNOVE, R.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectics of the global and the local*. Lahman, MD: Rowman & Littlefield, 2007.
- PETRAS, J. *Neoliberalismo en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ed., 1997.
- POPKEWITZ, T. S.; PEREYRA, M. A. An eight country study of reform practices in teacher education: an outline of the problematic. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Changing patterns of power: social regulation and teacher education reform*. Albany: State University of New York Press, 1993.
- RUCCIO, D.; RESNICK, S.; WOLF, R. Class beyond the nation-State. *Capital and Class*, n. 43, p. 25-42, 1991.
- SAMOFF, J. *The financial intellectual complex*. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, Buenos Aires, Argentina, Jul. 1992.
- SAMOFF, J. *More, less, none? Human resource development: responses to economic constraint*. Palo Alto, CA: 1990. (mimeo).
- SAMOFF, J. The reconstruction of schooling in Africa. *Comparative Education Review*, n. 37, p. 181-222, 1993.
- SCHIEFELBEIN, E. Financing Education for Democracy in Latin America. In: TORRES, C. A.; PUIGGROS, A. (Eds.). *Latin American Education: comparative perspectives*. Boulder, CO: Westview Press, 1998. p. 32.
- SCHUGURENSKY, D. *Global economic restructuring and university change: the case of Universidad de Buenos Aires*. 1994. Tese (Doutorado) – University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada.
- SMELSER, D. H. *International Sociological Association Bulletin*, n. 60, p. 5, 1993.
- TORRES, C. A. *Education and neoliberal globalization: oppositional essays*. New York: Routledge, 2007.
- TORRES, C. A. *Education and neoliberal globalization: oppositional essays, with a foreword by Pedro Noguera*. New York: Routledge, 2007b.
- TORRES, C. A. *The political sociology of education: collected works, with a foreword by Michael Apple*. New York: Teachers College Press, 2007a.
- TORRES, C. A. State corporatism, education policies, and students' and teachers' movements in Mexico. In: GINSBURG, M. (Ed.). *Understanding reform in global context: economy, ideology and the State*. New York: Garland, 1991. p.115-150.
- TORRES, C. A.; PUIGGRÓS, A. The State and Public Education in Latin America. In: TORRES, C. A. *The political sociology of education: collected works*. New York: Teachers College Press, 2007.
- UNESCO. *Evolución Reciente de la Educación en América Latina Santiago de Chile*. Santiago de Chile: UNESCO, 1974. p. 167 e 127.
- UNESCO; CEPAL; PNUD. *Desarrollo y educación en América Latina: síntesis General; Proyecto DEALC*. Buenos Aires: UNESCO, CEPAL, PNUD, 1981.
- WALLERSTEIN, L. *The capitalist world economy*. Cambridge, England: Cambridge, University Press, 1979.

EDUCAÇÃO COMPARADA NA EUROPA

Wolfgang Mitter

Retrospectiva histórica

A contextualização da educação comparada no marco regional da Europa leva, de modo convincente, ao princípio estrutural básico que determinou a corrente predominante da história europeia desde o início da Idade Média: a dicotomia entre diversidade e unidade. Esse argumento básico explica que este capítulo introdutório toma este tema e usa-o como motivo contínuo da presente análise no conjunto. Aparentemente, pode-se afirmar que os fatos e as tendências que indicam diversidade são o polo *mais forte*, à primeira vista. Esse pressuposto exerceu um impacto significativo na educação comparada ao longo do desenvolvimento dessa disciplina. Consequentemente, dirigimos principalmente nossa atenção ao *mapa* geográfico, institucional e temático da Europa, com seus diferentes locais de trabalho, sempre que somos convidados a investigar eventos, tendências ou realizações em qualquer abordagem comparada: universidades, institutos de pesquisa, centros de documentação, sociedades acadêmicas, unidades regionais e, por fim, Estados.

Este último tipo de demarcação territorial é justamente o que passou a ser o determinante mais significativo de educação comparada, desde sua origem até o limiar do século XXI. Basta traçar a história da disciplina a partir do início do século XIX, quando Marc-Antoine Jullien de Paris elaborou seu projeto que versava sobre um plano de comparação entre sistemas estatais de educação em toda a Europa, no âmbito das fronteiras externas da Santa Aliança, que pretendia estabelecer as bases para uma ordem pacífica após as guerras napoleônicas (JULLIEN, 1992; VANDAELE, 1993). Entretanto, a ideia de Jullien coincidiu com e posteriormente foi substituída pela aliança de Estado e nação, de caráter político e ideológico, que deveria tornar-se o foco dos estudos de educação comparada, especialmente na configuração do Estado-nação, como herança essencial da Revolução Francesa. Essa aliança de Estado e nação expandiu-se gradativamente a partir de seu surgimento, e ao longo dos séculos XIX e XX. As atuais tendências assinalam, porém, o fim do monopólio da soberania educacional do Estado-nação moderno em favor de concorrentes nos planos regional e global (MITTER, 2004; BRAY et al., 2007).

De acordo com o domínio da Europa na produção de condições e no estabelecimento de normas para o progresso da ciência e da tecnologia, bem como

da educação (institucionalizada) em todo o resto do mundo, a origem da educação comparada naquele continente exerceu enorme influência sobre a expansão da disciplina, em termos metodológicos e organizacionais. Ao longo do século XX, particularmente a partir da emigração de eminentes educadores da Alemanha nazista e da Europa Central, na década de 1930, a posição focal da Europa nos estudos de educação comparada passou a ser continuamente contestada. Finalmente, foi encampada por novos concorrentes em ascensão, a contratendência que começou na América do Norte, onde as origens da disciplina situam-se no século XIX, e espalhando-se para outras regiões do mundo, particularmente o Extremo Oriente.

Embora dirigissem sua atenção para o polo da diversidade, revestido de características particulares de sistemas nacionais de educação, os comparativistas europeus nunca abandonaram seu interesse pelos pontos em comum. Além disso, algumas figuras de destaque entre eles dedicaram-se à ideia abrangente de uma unidade europeia derivada de eventos espirituais e materiais e fenômenos dos períodos pré-modernos, bem como de tendências contemporâneas na ciência e na filosofia, na literatura, na música e nas artes plásticas. Na história da educação comparada, essa “ideia europeia” refletiu-se expressamente nas teorias das forças motrizes que expressam convergências nas inter-relações de sistemas nacionais de educação e configurações culturais. Consideradas no conjunto, todas essas tendências estabeleceram as bases para a tensão fundamental entre o universalismo e o pluralismo cultural que, no mundo globalizado atual, vemos como a manifestação moderna da eterna dicotomia mencionada no início deste artigo.

A história europeia da educação comparada como disciplina acadêmica (HILKER, 1962) começou em Londres, quando Michael Sadler concebeu seu conceito de exploração dos sistemas e das tendências educacionais em outros países comparando-os com os sistemas de sua terra de origem. Nessas considerações, a Alemanha era a referência favorita. Para implementar esse conceito, Sadler convenceu o governo britânico a estabelecer o *Office of Special Inquiries and Reports* (Departamento de Investigações e Relatórios Especiais). Seu compromisso, de modo geral, visava fornecer assessoria às autoridades educacionais de seu país para aprimorar a educação e a instrução (HIGGINSON, 1979). No entanto, a iniciativa europeia de Sadler havia sido antecedida em universidades dos Estados Unidos, por Peter Sandiford e Paul Monroe, pesquisadores e professores pioneiros.

Esse esboço de início acadêmico ficaria incompleto sem a inclusão do período preparatório da educação comparada que se difundiu no século XIX. Parece útil fazer referência a estes três precursores (HILKER, 1962; VANDAELE, 1993):

- (a) A abordagem teórica de Marc-Antoine Jullien que, embora incompleta e esquecida durante décadas, antecipou as abordagens modernas da coleta e da comparação de dados sobre itens dos sistemas nacionais de educação, visando harmonizá-los e aperfeiçoá-los com base em evidências empíricas.

- (b) A abordagem orientada para a formulação de políticas, materializada por relatórios exaustivos e cuidadosos de viajantes da educação, via de regra inspetores escolares que viajavam ao exterior para estudar documentos e conversar com ministros, administradores, diretores, professores e representantes do ensino superior, também serviu como apoio a reformas educacionais, nesses casos exclusivamente relacionadas aos países de origem.
- (c) A abordagem filosófica de Wilhelm Dilthey resultou de suas reflexões sobre o uso da comparação entre sistemas de educação com base em estudos históricos e a aplicação de metodologia hermenêutico-interpretativa.

A obra de Jullien tinha uma base teórica, na medida em que o autor deliberadamente concebeu um sistema de grades consistente e bem-estruturado como base para as investigações que pretendia desenvolver. Nessa abordagem, agiu como um típico representante do racionalismo e do Iluminismo, e como um precursor do que foi desenvolvido como modelo positivista na educação comparada. Dilthey, no outro lado do espectro, abriu caminho para a corrente humanista da disciplina (*geisteswissenschaftlich*). Por fim, os projetos dos viajantes trazem novas percepções para uma combinação das duas abordagens contrastantes. Por seu método de explorar levantamentos estatísticos e documentos legais, mostraram ser seguidores de Jullien, embora suas investigações tenham-se limitado a alguns poucos sistemas nacionais de educação e sua obra lhes fosse desconhecida. Também compartilharam com ele o propósito de contribuir para a melhoria de manifestações reais da educação. Por outro lado, as análises de seus esforços e experiências para contextualizá-los nos ambientes sociopolítico e cultural dos sistemas educacionais estudados atestam seus antecedentes acadêmicos na área de humanidades e sua *expertise* na aplicação das abordagens histórica e hermenêutica.

Crítérios de análise

Propomos o seguinte conjunto de critérios como um esboço para descrever o atual estado da educação comparada, como emergiu do século XX. O foco nas particularidades europeias não significa, evidentemente, uma conclusão de que esses critérios selecionados são significativos unicamente para a Europa. A expansão mundial da disciplina de que falamos anteriormente indica sua validade transeuropeia.

O mapa europeu

O mapa da Europa reflete a diversidade da extensão e o vigor da educação comparada, considerando de maneira especial a localização territorial de universidades e institutos de pesquisa. O levantamento a seguir não pode, obviamente, ser considerado completo, mas serve como exemplo para dar uma ideia do cenário total (WILSON, 1994; WATSON, 1998; PAULSTON, 1999;

MITTER, 2005). Como mencionamos acima, o início foi na *Grã-Bretanha*. O legado de Michael Sadler foi desenvolvido pelo *Institute of Education at the University of London*¹, cuja história se associa a um bom número de estudiosos de renome: Joseph Lauwerys, Nicholas Hans, Brian Holmes, Janusz Tomiak, Robert Cowen e Martin McLean. Outras universidades também adotaram essa tendência: *King's College* de Londres (Edmund King), Oxford (William Halls, David Phillips), Cambridge (Witold Tulasiewicz), Reading (Vernon Mallinson, O. H. Dobinson, Keith Watson), Manchester (Raymond Ryba), Leeds (Margaret Sutherland), Hull (Colin Brock), Edinburgh (Nigel Grant), Warwick (Rosemary Preston). Na Alemanha, segundo país focal, o primeiro período esteve representado por contribuições individuais de Friedrich Schneider e Franz Hilker, enquanto seus sucessores eram responsáveis por cátedras universitárias ou institutos de pesquisa independentes: Universidade de Hamburgo (Walther Merck, Gottfried Hausmann, Neville Postlethwaite, Hans-Peter Schäfer), Universidade de Marburg (Leonhard Froese), Universidade de Heidelberg (Hermann Röhrs, Volker Lenhart), Universidade de Bochum (Oskar Anweiler, Christel Adick), Universidade de Münster (Detlev Glowka, Marianne Krüger-Potratz), Instituto Internacional da Alemanha para a Pesquisa em Educação em Frankfurt am Main (Walter Schultze, Wolfgang Mitter), Instituto Max Planck de Pesquisa Educacional em Berlim (Saul Robinsohn, Dietrich Goldschmidt). Seguiram-se outras universidades, embora restritas a cátedras individuais em que a educação comparada tornou-se um componente de educação geral (fundamentos da educação) até hoje. A reunificação da Alemanha abriu novas oportunidades para a disciplina no setor oriental, justamente quando as principais instituições da parte ocidental do país enfrentavam restrições estruturais e financeiras, ou eram fechadas. Consequentemente, a tocha passou para o Leste, onde a Universidade Humboldt, com Jürgen Schriewer como Diretor do Instituto de Educação Comparada e Jürgen Henze como catedrático, desenvolveu-se como um centro de excelência em educação comparada. Esse início foi reforçado com as cátedras correspondentes, na Universidade de Leipzig (Wolfgang Hörner) e na Universidade Técnica de Dresden (Diethmar Waterkamp). Nesse contexto, pouca atenção seria dada aos esforços empreendidos na antiga República Democrática Alemã para estabelecer uma Pedagogia Comparada Marxista-Leninista, com Werner Kienitz e Hans-Georg Hofmann como principais representantes. Esses esforços, entretanto, sofreram restrições contínuas por parte do regime comunista devido às pressões ideológicas e políticas em transformação e tiveram fim juntamente com a própria República.

A partir da década de 1960, aos acontecimentos na Grã-Bretanha e na Alemanha corresponderam outros em vários países europeus. Aqui a lista deve ser encabeçada pela França, que desde o início fizera parte do círculo fechado, com o *Centre*

1. NT: Instituto de Educação da Universidade de Londres.

*International d'Études Pédagogiques*² (Sèvres) como instituição estimuladora e anfitriã, sobretudo no período sob a direção de Edmée Hatinguais. As décadas de 1970 e 1980 caracterizaram-se pela expansão das atividades de Michel Debauvais, sucedido, nos últimos anos, por François Orivel e Jean-Michel Leclerq. Além disso, as reflexões comparadas de Lê Thàn Khôi, baseadas em sua referência abrangente à história cultural e à sociologia, devem ser mencionadas como uma contribuição independente à educação comparada (LÊ THÀN KHÔI, 1981). Embora nos últimos anos a educação comparada na Grã-Bretanha e na Alemanha tenha sido forçada a lidar com reorganizações institucionais e restrições de orçamento, novas iniciativas apareceram em outras partes da Europa; algumas delas fizeram progressos consideráveis em décadas recentes. Quanto à Europa Ocidental, os progressos são indicados na lista a seguir: Itália (Lamberto Borghi, Aldo Visalberghi, Mauro Laeng, Vittorio Telmon, Donatella Palomba); Espanha (Victor Garcia-Hoz, Juan Tusquets, Ricardo Marin, José Luis Garcia Garrido, Miguel Pereyra); Holanda (Josep Branger, Elzo Velema, Sylvia van-de Bunt-Kokhuis); Bélgica (Cyriel de Keyser, Henk Vandaele, Willy Wielemans); e, por fim, os países nórdicos (Thyge Winther-Jensen, Torsten Harbo, Reijo Raivola), sobre as sólidas bases das iniciativas abrangentes e criativas de Torsten Husén em pesquisa e cooperação transnacional. Entre os recém-chegados da Europa Meridional, a Grécia manteve um lugar estável (Andreas Kazamias, Dimitrios Mattheou), seguida por Malta (Ronald Sultana). A educação comparada no bloco soviético não conseguiu se estabelecer como disciplina verdadeiramente científica devido às intervenções mutáveis das autoridades do partido no poder, como já foi mencionado no contexto da contribuição da RDA. Entretanto, observaram-se algumas iniciativas notáveis na União Soviética (Zoya Mal'kova, Boris Wul'fsson); na Polônia (Mieczysław Peçherski); na Tchecoslováquia (František Singule); na Hungria (Magda Illés); e na Bulgária (Najden Chakarov). Na sequência das mudanças revolucionárias do início da década de 1990, houve novos incílios na Europa Central e Oriental, principalmente na Bulgária (Nikolay Popov); na República Tcheca (Jiří Kotásek, Jan Průcha, Eliška Walterová); na Hungria (Tarrás Kozma); e na Polônia (Ryszard Pachoci ski Józef Kuzma). Por fim, a disciplina poderia não ter alcançado sua atual posição sem o apoio contínuo que recebeu de grandes organizações internacionais, especialmente da UNESCO e de seus institutos em Paris (IIEP); em Genebra (IBE); e em Hamburgo (UIE)³. A disciplina provou sua eficiência em várias ocasiões, particularmente no que diz respeito à organização de congressos e encontros.

Associações acadêmicas

O progresso, o sucesso e a sobrevivência da educação comparada na Europa certamente devem ser atribuídos aos esforços estratégicos de pessoas ativas e de

2. NT: Centro Internacional de Estudos Pedagógicos.

3. NTT: Atual *UNESCO Institute for Lifelong Learning* (UIL).

visão e à existência de locais de trabalho institucionalizados (COWEN, 1980). Esses ativos, entretanto, necessitaram do reforço de associações profissionais. A história da disciplina fornece evidências de diversos esforços para constituir, desenvolver e afirmar a educação comparada e também representar as realizações europeias aos colegas e concorrentes no “resto do mundo”. De modo geral, porém, as estratégias não foram iguais nem consistentes, no que diz respeito a intenções e decisões individuais. Além disso, dependeram de ações e circunstâncias específicas, de acordo com a dicotomia fundamental entre unidade e diversidade. De maneira bastante surpreendente, o início foi marcado pela fundação de uma associação transnacional, a *Comparative Education Society in Europe* (CESE)⁴, em 1961, resultante de discussões e atividades preparatórias de comparativistas de diversos países europeus, com o apoio de colegas do exterior, especialmente da América do Norte. A decisão para esse modelo abrangente, mesmo confirmado pelo princípio de afiliação individual e contra a alternativa de qualquer tipo de estrutura de base federal ou nacional, pode ser interpretada pela preferência dos fundadores por uma associação que deveria ser, ao mesmo tempo, independente de influências políticas e “elitista”, o que incluía a hesitação em abri-la a uma clientela de “práticos”. É verdade que ambos os critérios tornaram-se menos rígidos ao longo das últimas décadas, em termos de afiliação e abertura para pessoas orientadas para a prática (predominantemente das áreas ligadas ao planejamento e às políticas da educação) e outros temas, mas não desapareceram completamente da agenda de políticas da CESE, e podem ser reconhecidos até hoje como uma marca registrada dessa sociedade, apesar das modificações. As abordagens para ampliar a CESE com seções nacionais na Grã-Bretanha e na Alemanha, logo após sua fundação, não trouxeram resultados suficientemente sólidos. As duas “filiais” foram formalmente transformadas em associações de orientação nacional. Apenas a seção italiana da CESE permaneceu como sobrevivente daquele tipo de organização.

Ao contrário, a CESE vem se deparando com um movimento crescente de constituição de sociedades concorrentes, a maioria delas baseadas nos princípios de nacionalidade, tanto como organizações independentes, em grande parte dos países (Bulgária, Grã-Bretanha, Grécia, Polônia, Rússia, Espanha e, recentemente, Turquia) quanto sob a forma de seções de “entidades pedagógicas” (República Tcheca, Alemanha, Hungria). Estratégias alternativas levaram à fundação da Sociedade Nórdica Regional (incluindo Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) e também de sociedades de base linguística com âmbito de atuação transnacional, como a *Dutch-speaking Society of Comparative Education* (Sociedade Neerlandófono de Educação Comparada), voltada para os falantes do holandês na Bélgica e na Holanda, e a *Association Francophone d'Éducation Comparée*

4 NT: Sociedade de Educação Comparada na Europa.

(AFEC)⁵, com membros na Europa e em outros continentes. Nos últimos anos, a tendência de orientação regional parece ter atingido seu ponto mais forte de manifestação com a fundação da *Mediterranean Society of Comparative Education* (Sociedade Mediterrânea de Educação Comparada), com filiais espalhadas pelo sul da Europa, norte da África e Oriente Médio, graças à iniciativa excepcional de Giovanni Pampanini. O modelo local da *London Association of Comparative Education* (LACE)⁶ existiu apenas como uma organização temporária (em meados da década de 1970), enquanto aparecia na França um tipo alternativo, com ênfase na disseminação da educação comparada na área envolvida na prática do sistema educacional: a *Association Française pour le Développement de l'Éducation Comparée et des Échanges*⁷.

Algumas das sociedades individuais passaram por mudanças formais relativas ao nome e ao *status*. Essas mudanças relacionaram-se a definições de conteúdo e âmbito da disciplina como parte integrante das ciências da educação e com relação às ciências sociais que lhe são próximas, como exemplificam os grupos britânico e alemão. Finalmente, deve-se mencionar a afiliação paralela compartilhada pela CESE e seus homólogos individuais europeus no *World Council of Comparative Education Societies*⁸. Cabe acrescentar que essa “duplicação” não gerou conflitos; ao contrário: fortaleceu a posição europeia nessa organização de âmbito mundial.

Mudanças de paradigma teórico

Ao examinar retrospectivamente os cem anos de “verdadeira” educação comparada na Europa, o observador percebe mudanças de paradigma teórico com relação a:

- conceitos-chave de análise e interpretação de fatos e acontecimentos na realidade educacional e na discussão sobre educação;
- impactos sofridos pela disciplina provenientes de ciências afins e das humanidades.

Além disso, esses paradigmas refletem inter-relações específicas entre tendências sociopolíticas e prioridades da pesquisa. Mesmo assim, as diversas sobreposições e referências intersistêmicas enfatizam a complexidade de tais mudanças no que diz respeito à dominância de descontinuidade e continuidade ao longo dos períodos isolados, sem falar nas permanências de paradigmas atualmente considerados obsoletos. Com relação aos centros dos paradigmas, o mapa europeu chama a atenção para alguns focos locais, de caráter universitário, alguns deles materializados em “escolas”, quando lhes são atribuídas situações individuais específicas na forma

5. NT: Associação Francófona de Educação Comparada.

6. NT: Associação de Educação Comparada de Londres.

7. NT: Associação Francesa para o Desenvolvimento da Educação Comparada e dos Intercâmbios.

8. NT: Conselho Mundial de Sociedades de Educação Comparada.

de cátedras universitárias ou direção de institutos de pesquisa. Consequentemente, na maioria dos casos, tais “escolas” existiram como centros individuais no seio de um ambiente nacional de estrutura e orientação acadêmica diferentes e, muitas vezes, tiveram fim com a saída de uma figura com papel de liderança (catedrático, diretor, chefe de departamento etc.). Os dois exemplos a seguir servem para ilustrar tais mudanças. Em primeiro lugar, a dedicação teórica contínua do Departamento de Educação Comparada na Universidade de Londres poderia ser chamada de culturalista, com Nicholas Hans, Joseph Lauwerys e Janusz Tomiak como representantes eminentes e o reforço de Edmund King, professor no *King's College*. Entretanto, entre os anos 1960 e 1980, esse foco foi desafiado por Brian Holmes, com seu interesse por teoria e metodologia positivistas (HOLMES, 1965; HOLMES, 1981). O segundo exemplo, na Universidade Ruhr, em Bochum, um centro de estudos soviético (russo) e do Leste Europeu, foi desenvolvido por Oskar Anweiler e seus associados, entre os anos 1960 e 1980. Essa dedicação não teve continuidade com seu sucessor Christel Adick, que se concentrou nos impactos da globalização e da teoria do sistema-mundo na educação comparada. Quanto ao período atual, a Universidade Humboldt de Berlim indicou uma nova posição, uma vez que o conceito de educação comparada de Jürgen Schriewer relaciona-se de maneira distinta com o mundo como um todo, e também com a aplicação e a modificação da variante Stanford da teoria do sistema-mundo, bem como a teoria de sistemas de Niklas Luhmann (SCHRIEWER, 1987; SCHRIEWER, 1999). Por outro lado, o conceito de Schriewer demonstra que seria incorreto considerar essas “escolas nacionais” como centros exclusivos.

De modo geral, ao longo do século XX, a tendência a constituir comunidades transnacionais nunca foi abandonada. Além disso, a história da educação comparada apresenta evidências de iniciativas transcontinentais. A esse respeito, deve-se mencionar a influência europeia sobre o crescimento da disciplina nos Estados Unidos antes e após a Segunda Guerra Mundial. Ela está diretamente ligada aos trabalhos de emigrantes proeminentes como Isaac Kandel, Robert Ulich, George Z. F. Bereday, Harold Noah, Max Eckstein, Andreas Kazamias e Hans Weiler. No desenvolvimento da educação comparada, essa onda de migrações promoveu, por sua vez, a cooperação transcontinental na forma de diversas abordagens para repensar tópicos teóricos e metodológicos. Nesse contexto, merece particular atenção a *Comissão* encarregada de observar e desenvolver as mudanças teóricas nos Congressos Mundiais de Sociedades de Educação Comparada. Brian Holmes criou essa comissão no início da década de 1990, e o trabalho foi continuado e desenvolvido essencialmente por Robert Cowen e Jürgen Schriewer na Europa, e por Erwin Epstein, nos Estados Unidos, e Anthony Welch, na Austrália. Por fim, podem-se reconhecer como fatores de reforço dessa cooperação o ensino e a pesquisa realizados nos dois lados do Atlântico, exemplificados por Andreas Kazamias, durante muitos anos professor catedrático em Madison (EUA) e Atenas (Grécia).

Assim, a análise de posições teóricas que expusemos acima permite a tentativa de estruturar o século XX em alguns períodos.

- As décadas entre 1920 e 1950 caracterizaram-se por panoramas dominantes constituídos por Nicholas Hans, na Inglaterra, e Friedrich Schneider, na Alemanha, este último visivelmente influenciado pelo pensamento católico-romano tradicional. Esses panoramas revelam uma visão profundamente universal dos autores e, particularmente, uma dimensão europeia da história da educação e de suas forças motrizes. Houve abordagens paralelas posteriores à Segunda Guerra Mundial na Itália (Flores d'Arcais) e na Espanha (Juan Tusquets).
- Entre as décadas de 1960 e 1980, predominaram os impactos transnacionais da disputa positivista na sociologia alemã entre os partidários de Karl Popper e Jürgen Habermas sobre o conteúdo e a metodologia da educação comparada. Além disso, argumentos neomarxistas (em diversas configurações) completaram o espectro.
- O período recente, embora seja difícil atribuir predominância a algumas correntes, caracterizou-se principalmente pela competição entre abordagens teóricas convergentes e divergentes em virtude da tensão generalizada entre modernismo e pós-modernismo, por um lado, e entre universalismo (representado pela teoria do sistema-mundo) e pluralismo cultural de outro. Além disso, o quadro diversificado dá uma ideia ampla das novas áreas de pesquisa comparada, como estudos de gênero, planejamento educacional e política, educação continuada, educação profissionalizante e, essencialmente, o campo em grande expansão da educação intercultural, que será retomado no capítulo de conclusão.

A corrente europeia em educação comparada foi dominada por estudos culturais até o final do século XX, apesar de sua vinculação estreita com a herança da área de *Geisteswissenschaften*⁹ ou do progresso dos estudos sociais. Complementou essa característica dominante a conexão com estudos históricos que começou com os grandes panoramas anteriormente mencionados e exemplificada por esta observação de Nicholas Hans: “O primeiro passo é estudar cada sistema nacional em seu ambiente histórico e sua ligação íntima com o desenvolvimento de um caráter e de uma cultura nacionais” (HANS, 1949). A herança contemporânea dessa dedicação, embora com diferentes raízes teóricas, é representada por Robert Cowen, Andreas Kazamias, Antonio Nóvoa e Jürgen Schriewer. Contrastando com a tendência antiga e crescente nos Estados Unidos, as investigações empíricas, em particular aquelas realizadas com métodos quantitativos, continuaram na sombra até as últimas três décadas do século XX. A brecha entre culturalistas e empíricos aprofundou-se ainda

9. NT: Ciências humanas.

mais com o início independente da IEA liderada por Torsten Husén e T. Neville Postlethwaite, que começou com uma vaga conexão (se alguma conexão houve) com os centros e as associações de educação comparada consagrados.

Educação comparada e espaço

O espaço sempre desempenhou um papel essencial na educação comparada (ver COWEN, 1998). Ao longo do século XX, a maioria dos estudos baseou-se no princípio do Estado-nação de acordo com o conceito representado por Marc-Antoine Jullien de Paris e Michael Sadler. Isso significa que, fora das análises puramente teóricas, o Estado-nação foi definido como dominante, na realidade o tema de comparação praticamente exclusivo. Mas a bibliografia da disciplina é abundante em estudos abrangentes e detalhados que descrevem ou analisam um sistema educacional nacional estrangeiro. Até as últimas décadas do século XX, os estudos dedicados à compreensão de dois ou mesmo diversos sistemas educacionais nacionais constituíam exceções. Essa deficiência aparente foi qualificada, porém, pela visão comparada intrínseca em muitos estudos nacionais.

Em resposta a tendências no nível macro de políticas educacionais, o âmbito relativo à nação foi ampliado, dando lugar a comparações regionais em três direções:

Primeiro, a expansão da educação doméstica às colônias e a outros territórios dependentes motivou os especialistas da educação comparada a estabelecer novas instituições e a dar início a projetos de pesquisa. Seu compromisso foi fortemente reforçado pelo fato de que a disciplina atraiu estudiosos da educação que tinham trabalhado como inspetores escolares ou professores naquelas áreas e queriam aplicar sua experiência à exploração científica. Parece evidente que a Grã-Bretanha e a França foram os países onde esse foco de interesse floresceu e onde se mantém até os dias atuais, tendo sobrevivido ao fim da colonização nos Estados que conquistaram sua independência e que, em grande parte, herdaram as características estruturais e curriculares dos sistemas educacionais de seus antigos. Entretanto, essa expansão, para a educação comparada como disciplina acadêmica, acabou sendo ambivalente à medida que muitos dos “recém-chegados” dedicados à prática compreenderam que tanto os “velhos” institutos quanto as “antigas” cátedras da disciplina não satisfaziam seus desejos como esperado. Consequentemente, em algumas universidades, como a Universidade de Londres, surgiram novos institutos com foco no estudo da educação de países em desenvolvimento, separados dos centros tradicionais de educação comparada. Essa tendência também predominou em países sem um passado colonial (imediato), mas com compromissos diferentes em relação ao novo desafio. Hermann Röhrs (sucedido por Volker Lenhart), por exemplo, promoveu uma pesquisa voltada para o terceiro mundo, porém, nesse caso, dentro do marco institucional e curricular de educação comparada na Universidade de Heidelberg.

Segundo, da década de 1950 à de 1980, os educadores comparativistas na Alemanha Ocidental estavam muito ocupados com os impactos do conflito

ocidental-oriental na educação, pressionados pela proximidade da Cortina de Ferro e pela divisão da Alemanha. Nessa posição, os especialistas alemães da educação comparada não estavam absolutamente isolados. Entre seus colegas europeus, Janusz Tomiak (Londres) merece menção especial como principal exemplo estrangeiro. Deve-se acrescentar que essa orientação foi ressaltada pela origem de alguns dos mais importantes representantes da Europa Central e Oriental – por exemplo, Oskar Anweiler, Leonhard Froese, Wolfgang Mitter, Janusz Tomiak. Seus estudos relacionavam-se ao contexto das estruturas ideológicas, políticas e administrativas dos sistemas educacionais envolvidos. Após o colapso dos regimes comunistas, os autores desses estudos mostraram-se surpresos (e satisfeitos) ao saberem pelos colegas daquela região que suas observações e conclusões tinham sido considerados importantes e, às vezes, eram as únicas fontes disponíveis e confiáveis e, portanto, lidas com muita atenção.

Terceiro, além dos estudos comparados cujo âmbito restringia-se aos países comunistas, a história registra também alguns projetos que abordaram temas inter-regionais, incluindo os sistemas educacionais da Europa Ocidental e Oriental. Nesse sentido, o projeto abrangente de Saul Robinsohn (ao lado de Frank Braun, Detlev Glowka e Helga Thomas) sobre *School Reform in the Societal Process* (Reforma Escolar no Processo Social) (ROBINSOHN, 1970/75; ver. GLOWKA; BRAUN, 1975) pode ser considerado uma realização pioneira. Diferentemente dos projetos alemães iniciados em Bochum, Frankfurt am Main e Marburg, seu escopo teórico foi concebido explicitamente sob um ponto de vista sociológico, com foco na comparação entre fatores sociais e seus impactos sobre os sistemas nacionais de educação. Ao mesmo tempo, Edmund King desenvolveu seu projeto comparado sobre Educação Pós-Obrigatória em cinco países da Europa Ocidental, concentrando-se em explorar os efeitos das novas tendências em educação profissionalizante sobre jovens adultos, em particular no que diz respeito ao ingresso no mercado de trabalho (KING et al., 1974).

Orientação para a elaboração de políticas

Joseph Lauwerys percebeu claramente uma similaridade entre a educação comparada e a navegação, no sentido de que ambas visam exclusivamente fornecer ao navegador ou ao responsável pela formulação de políticas, respectivamente, informações ou estratégias alternativas, sem tentar exercer influência na tomada de decisões (LAUWERYS, 1958). Considerando-se a história da disciplina em seu conjunto, a posição de Lawerys é totalmente refutada por Saul Robinsohn, com seu conceito de função de aconselhamento direto das propostas, referindo-se imediatamente ao seu projeto no início da década de 1970, da Grande Reforma Escolar na Alemanha, já mencionado anteriormente. É possível reconhecer essas duas visões radicais como os extremos de uma faixa ampla, cujo centro é ocupado por posições moderadas que aceitam definitivamente a função de aprimoramento

da disciplina, e estão prontas para fornecer informações à consideração política, sugerindo soluções alternativas com consequências previsíveis, porém abstendo-se de influenciar diretamente a tomada de decisões. No que tange à influência indireta, o julgamento certamente é mais difícil, devido aos canais informais que caracterizam as inter-relações entre os pesquisadores e os responsáveis pela formulação de políticas (HUSÉN; KOGAN, 1984). Ao contrário do que ocorria em outros países, como a Grã-Bretanha, a maioria dos comparativistas na Alemanha Ocidental considerava com reservas a ideia de compromisso com uma consultoria direta sobre formulação de políticas. Consequentemente, aproximaram-se mais do ponto de vista de Lauwerys do que do de Robinsohn, o que pode ser visto como paradoxal, considerando-se a situação política tensa no país dividido. Essa avaliação é legítima mesmo com relação a um projeto aparentemente orientado para a formulação de políticas, como é o caso do *Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*, liderado por Oskar Anweiler e concluído exatamente antes da queda da RDA (ANWEILER, 1990).

Aparentemente o cenário atual indica uma mudança fundamental. Isso se deve à progressão aparentemente triunfal das avaliações internacionais em grande escala, realizadas pela Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional (IEA) e, de modo muito mais direto, pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Seu sucesso espetacular entre os responsáveis pela formulação de políticas e o público deve-se, em grande parte, à posição crescente de políticas educacionais voltadas para a economia, fortemente incentivadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE). A educação comparada está totalmente envolvida nesse processo, tanto mais que, na maioria dos países, cresce significativamente a intervenção direta de organismos governamentais não somente no que diz respeito aos conteúdos e às finanças, mas também aos objetivos dos projetos de pesquisa.

Perspectivas

A educação comparada na Europa, como no mundo todo, deve lidar com novos desafios. Entretanto, isso parece ser excepcionalmente forte nessa região à medida que tais desafios estão ligados a mudanças profundas em tarefas e propósitos das instituições, competências profissionais das equipes docentes e organismos de supervisão. Além disso, é necessário considerar que esses organismos estão direta ou indiretamente sujeitos a intervenções por parte de entidades externas – políticas e econômicas – tanto nacionais quanto internacionais, estas últimas representadas principalmente pela União Europeia e também pela OCDE e pelo Banco Mundial. Além desse marco, as perspectivas da disciplina dependem das tendências dominantes que resultam dos processos de globalização, entre as quais cabe destacar as três seguintes.

Primeiro, a área temática vem-se ampliando geograficamente cada vez mais. É necessário fazer comparações entre os continentes ou entre os temas comparativos em diferentes continentes. O efeito positivo é a união de pesquisadores de diferentes países e regiões para dar início e continuidade a projetos comparados e, conseqüentemente, conectar a *expertise* nacional com a visão do estrangeiro, qualificada por uma atitude de distanciamento. Por outro lado, tal cooperação pressupõe o domínio de questões de linguagem e competência resultantes da formação acadêmica em condições nacionais e culturais diferentes. É provável que o tráfego moderno, as comunicações eletrônicas e a tendência mundial de usar o idioma inglês nos sistemas mundiais de ciência e comunicação venham a minimizar essas dificuldades, embora não se deva subestimá-las no futuro próximo. Finalmente, a globalização estimula a comparação entre temas de âmbito local (nacional e regional, respectivamente) e tendências mundiais, enfatizadas com a inclusão da dimensão histórica.

Segundo, à tradicional concentração de estudos comparados e projetos na comparação de sistemas nacionais de educação e problemas pertinentes, vieram juntar-se configurações culturais identificadas como temas significativos da educação comparada. É verdade que a cultura e o pluralismo cultural fascinaram as mentes de todos os pioneiros da disciplina antes mencionados, que se interessaram consideravelmente pelas preocupações filosóficas e históricas ligadas à linguagem, à religião e à etnia nos processos de socialização e educação como forças motrizes da humanidade. A tendência recente revela, porém, novas características na proporção em que os porta-vozes dos especialistas em teorias da educação que introduziram o termo “intercultural” como complementar do termo “internacional”, ou mesmo “comparativo”, estão comprometidos principalmente com objetivos ligados à formulação de políticas. Eles querem contribuir para a integração de membros de sociedades multiculturais, dentro e fora das fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo, estão voltados diretamente para a prática, na medida em que seus esforços visam à melhoria do ensino e da aprendizagem – por exemplo, com o provimento de currículos e materiais pedagógicos, além de outras ferramentas de apoio à aprendizagem, e com a promoção de projetos de comunicação intercultural (entre estudantes, professores, comunidades locais etc.). As prioridades especiais de seus objetivos explicam sua preferência por instituições independentes e associações. Evidências recentes mostram, porém, que as divergências da educação comparada não são irreversíveis, o que ficou evidente em empreendimentos conjuntos organizacionais e substanciais, como a reassociação dos especialistas em educação comparada com os interculturalistas, que haviam se separado na década de 1980. De qualquer maneira, o desafio se mantém para a educação comparada que, além de lidar com ele, precisa incluir a inter-relação entre nação e cultura no seu leque de pesquisa comparada e ensino, tanto mais porque o conceito tradicional de nação vem sofrendo mudanças essenciais, como um

cololário e uma situação concomitante às migrações transnacionais e transculturais em todo o mundo. Se superar esse desafio, a educação comparada pode trazer uma contribuição valiosa à análise dos fundamentos das sociedades multiculturais e, ao fazê-lo, enriquecer a temática e a dimensão teórica da disciplina.

Terceiro, a discussão e a prática acadêmicas revelam que persiste a questão fundamental da definição da educação comparada como uma área de pesquisa e reflexão da ciência educacional e social. Neste artigo, referimo-nos diversas vezes à disciplina que era, porém, voltada para o aspecto da institucionalização (na forma de instituições, departamentos ou cátedras) e precisa ser esclarecida neste contexto de encerramento. No que diz respeito à posição da educação comparada no sistema da ciência como um todo, o mapa europeu indica manifestações diferentes. O modelo alemão e seus homólogos em boa parte da Europa (particularmente Europa Central e Oriental) caracterizaram-se pelo rebaixamento da disciplina do plano da pedagogia geral de base filosófica (e anteriormente teológica), embora na década de 1960, mesmo contestado, Oskar Anweiler já a definisse como área transversal com relação às áreas históricas e sociológicas, áreas vizinhas. Nesse sentido, ele contribuiu para lançar as bases da abertura das fronteiras à interdisciplinaridade, porém sem abandonar sua afiliação tradicional à pedagogia geral como disciplina-mãe. O modelo britânico nunca favoreceu a construção de uma educação geral, preferindo a formação institucionalizada e estrutural de disciplinas individuais da educação, entre as quais se pode dizer que a educação comparada passa por debates problemáticos. Essa dualidade tradicional parece tornar-se cada vez mais obsoleta, graças à sua inclusão cada vez maior em toda a Europa (e no mundo inteiro), em consequência da tendência mundial crescente aos estudos interdisciplinares, e essa tendência persistirá.

Por fim, o futuro indica um ressurgimento da dimensão europeia na educação comparada. Em décadas passadas, ela foi declaradamente favorecida por Nicholas Hans, Friedrich Schneider e Bogdan Suchodolski, para lembrar os trabalhos de três grandes europeus. Enquanto os pensamentos desses comparativistas estavam enraizados em reflexões idealistas e históricas, o movimento atual indica pragmatismo centrado nos debates políticos dentro da União Europeia e do Conselho da Europa, que incluem o domínio da política educacional, como explorado, por exemplo, por Colin Brock e Witold Tulasiewicz (2000). Os ensaios filosóficos e históricos deram lugar à reanálise comparada de documentos políticos e investigações empíricas. Essa nova dimensão europeia também obteve ampla resposta entre os especialistas da educação comparada nas recentes conferências da CESE, a partir da 16ª Conferência em Copenhague (1994) e, até o momento, com a 22ª em Granada (2006) (WINTHER-JENSEN, 1996; KAZAMIAS; SPILLANE, 1996).

É justamente essa recente volta à Europa, em interdependência com as três tendências mencionadas, que abriu as perspectivas da educação comparada. Entretanto, essa avaliação não deve ficar restrita ao seu lado luminoso. O observador não deve negligenciar as sombras, tampouco aquelas causadas pelo

receio de que a educação comparada perca seus contornos específicos ao dar-se conta de que todo mundo compara e reivindica o *status* de especialista em educação comparada. Essas reivindicações muitas vezes carecem de requisitos de formação teórica e metodológica com relação às particularidades das bases comparativas da disciplina, incluindo-se a continuidade de esforços para definir sua identidade epistemológica. Entretanto, o exame dos dois séculos de história da educação comparada, incluindo a fase preparatória ao longo do século XIX, revela que ela enfrentou vários desafios, o que parece legitimar a predição de seu progresso futuro. Isso também é enfatizado pela participação articulada dos especialistas europeus em educação comparada no debate temático e metodológico em todo o mundo.

Referências bibliográficas

- ANWEILER, O. Konzeptionen der vergleichenden Pädagogik: Georg Geißler zum 65. Geburtstag. *Zeitschrift für Pädagogik*, n 13, p. 205-318, 1967.
- ANWEILER, O. *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990.
- BRAY, M.; ADAMSON, B.; MASON, M. (Eds.). *Comparative educational research: approaches and methods*. Hong Kong: Comparative Education Centre, The University of Hong Kong, Springer, 2007.
- BROCK, C.; TULASIEWICZ, W. *Education in a single Europe*. 2.ed. London: Routledge, 2000.
- COWEN, R. Comparative education in Europe: a note. *Comparative Education Review*, n. 24, p. 98-108, 1980.
- COWEN, R. Thinking comparatively about space, education and time: an approach to the Mediterranean rim. In: KAZAMIAS, A. M.; SPILLANE, M. G. (Eds.). *Education and the structuring of European space: North-South, centre-periphery, identity-otherness*. Athens: Seirios Editions, 1998.
- GLOWKA, D.; BRAUN, F. *Schulreform und Gesellschaft: vergleichende Studien über die gesellschaftlichen Bedingungen von Schulreformen in sieben europäischen Ländern*. Berlin: Max Planck-Institut für Bildungsforschung, 1975.
- HANS, N. A. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1949.
- HIGGINSON, J. H. *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*. Liverpool: DeJall & Meyorrr, 1979.
- HILKER, F. *Vergleichende Pädagogik: eine Einführung in ihre Geschichte, Theorie und Praxis*. München: Max Hueber, 1962.
- HOLMES, B. *Comparative education: some considerations of method*. London: George Allen & Unwin, 1981.
- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. New York: Humanities Press, 1965.
- HUSÉN, T.; KOGAN, M. (Eds.). *Educational research and policy: how do they relate?* Oxford: Pergamon, 1984.
- JULLIEN de PARIS, M.-A. *Esquisses d'un ouvrage sur l'éducation comparée*. Paris: de Fraix, 1817. [Reimpresso por UNESCO – Bureau International d'Education, Genebra, em 1992].
- KAZAMIAS, A. M.; SPILLANE, M. G. (Eds.). *Education and the structuring of European space: north-south, centre-periphery, identity-otherness*. Athens: Seirios Editions, 1996.
- KING, E.; MOOR, H.; MUNDY, J. A. *Post-compulsory education: a new analysis in western Europe*. London: Sage, 1994.
- LAUWERYS, J. A. Methoden der vergleichenden Erziehungswissenschaft. *Bildung und Erziehung*, n. 11, p. 65-77, 1958.
- LÊ THÀN KHÔI. *L'éducation comparée*. Paris: Colin, 1981.
- MITTER, W. Akteure und Netzwerke in der vergleichenden Erziehungswissenschaft. *Pädagogische Rundschau*, n. 59, p. 207-220, 2005.

- MITTER, W. Rise and decline of education systems: a contribution to the history of the modern State. *Compare*, n. 34, p. 351-369, 2004.
- PAULSTON, R. G. Mapping comparative education after postmodernity. *Comparative Education Review*, n. 43, p. 438-463, 1999.
- ROBINSON, S. B. et al. *Schulreform im gesellschaftlichen Prozess, volumes 1 und 2*. Stuttgart: Klett, 1970.
- SCHNEIDER, F. *Vergleichende Erziehungswissenschaft: Geschichte, Forschung, Lehre*. Heidelberg: Quelle & Meyer, 1961.
- SCHRIEWER, J. Vergleich als Methode und Externalisierung von Welt: vom Umgang mit Alterität und Reflexionsdisziplinen. In: BAECKER, D., et al. *Theorie als Passion: Niklas Luhmann zum 60. Geburtstag*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1987. p. 629-668.
- SCHRIEWER, J. Vergleich und Erklärung zwischen Kausalität und Komplexität. In: KÄELBLE, H.; SCHRIEWER, J. (Eds.). *Diskurse und Entwicklungspfade. Gesellschaftsvergleiche in Geschichts- und Sozialwissenschaften*, Frankfurt am Main: Campus, 1999.
- VANDAELE, H. *L'éducation comparée*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- WATSON, K. Memories, models and mapping: The impact of geopolitical changes on comparative studies in education. *Compare*, n. 28, p. 5-31, 1998.
- WILSON, D. Comparative and International Education: fraternal or siamese twins? A preliminary genealogy of our twin fields. *Comparative Education Review*, n. 38, p. 449-486, 1994.
- WINTHER-JENSEN, T. (Ed.). *Challenges to European education: cultural values, national identities and global responsibilities*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1996.

ANÁLISE DE SISTEMAS-MUNDO E EDUCAÇÃO COMPARADA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Robert F. Arnove

Este capítulo explora a aplicação da análise dos sistemas-mundo (*World Systems Analysis* – WSA) ao estudo comparado dos sistemas educacionais. Identificam-se duas abordagens teóricas principais para o estudo das tendências transnacionais em educação: a abordagem realista política e a neoinstitucionalista.¹ Após discutir suas origens intelectuais e seus pressupostos básicos, este capítulo trata da articulação da análise de sistemas-mundo com o corpo cada vez maior de pesquisas sobre a globalização. As interações entre as forças globais econômicas e culturais e os contextos locais são ilustradas em estudos de casos representativos no campo da educação comparada e internacional. Damos especial atenção ao impacto dos principais organismos governamentais internacionais e de organizações não governamentais sobre as entidades que formulam políticas educacionais. Os progressos nas tecnologias de telecomunicação, que comprimem tempo e espaço, são então analisados quanto ao modo como formatam a natureza do trabalho e as respostas do sistema educacional. A penúltima seção compara a “globalização de cima para baixo” com a “globalização de baixo para cima”, a conexão entre países de movimentos de protesto em busca de sistemas de educação mais equitativos e sociedades justas. A seção final resume a maneira como as diferentes abordagens da análise dos sistemas-mundo, no marco mais geral da pesquisa sobre globalização, podem contribuir para a construção da teoria e para a formulação de políticas e práticas educacionais mais esclarecidas – principais objetivos do campo da educação comparada e internacional.

As diferentes abordagens

Duas correntes principais de análise de sistemas-mundo (WSA) surgiram na literatura das ciências sociais e da história no final da década de 1960 e início da década de 1970. Uma delas era associada às análises de base marxista dos

1. Paulston (1977) e Ginsburg et al. (1990) referiram-se a essas importantes abordagens como “equilíbrio” e “conflito”, enquanto Hurn (1993) usa os termos “consenso” e “conflito” para descrever dois importantes paradigmas do estudo da educação e da sociedade. Este autor prefere a terminologia de Hurn, e vai usá-la, ocasionalmente, para descrever as abordagens institucionalista e realista na análise de sistemas-mundo.

trabalhos do sistema capitalista internacional, começando com as teorias de dependência de Gunder Frank (1969), Fernando Henrique Cardoso e Ernesto Falleto (1969), e Theotonio dos Santos (1970a, 1970b) na América Latina, Walter Rodney (1972, 1974) e Samir Amin (1970, 1973) na África, culminando nos estudos de sistemas-mundo de Emanuel Wallerstein (1974, 1980, 1989).² A outra corrente é associada ao que se chamou teoria da cultura-mundo e às abordagens neoinstitucionalistas do sociólogo de Stanford, John W. Meyer, com seus alunos e colegas.³ Esta última abordagem, mais orientada para o consenso do funcionamento de um sistema cultural e social transnacional, concentrou-se no estabelecimento e na expansão da educação no mundo todo, principalmente no período subsequente à Segunda Guerra Mundial e, particularmente, na relação com a formação de cidadãos e surgimento de regimes políticos modernos. A escola dos pesquisadores mais orientada para conflito concentrou-se nas dimensões econômicas do sistema capitalista mundial, com pouca ou nenhuma atenção às dimensões culturais e educacionais do sistema. Em um ensaio de 1980, Robert Arno, ex-aluno de Meyer, instava seus colegas do campo da educação comparada e internacional a adotar a análise de sistemas-mundo como o marco necessário para entender as tendências educacionais em todo o mundo, da reforma curricular ao idioma de instrução, e aos efeitos da expansão escolar (ARNOVE, 1980).

As perspectivas institucionalistas

O trabalho sobre cultura e sociedade mundiais realizado por John W. Meyer, professor da Universidade de Stanford e associados, começou com tentativas de explicar os determinantes da expansão global dos sistemas educacionais. Em seu primeiro estudo, Meyer (1971) começou por examinar indicadores nacionais de níveis de crescimento econômico e gastos *per capita* na educação, tipo de regime político e passado colonial, entre outros, para explicar as condições prováveis para que cada país aumentasse o acesso à educação. Embora os resultados encontrados indicassem que os países mais ricos tinham maior probabilidade de

2. Deve-se observar que Wallerstein tem um débito com a escola francesa de historiadores da socioeconomia, associada ao periódico “Annales d’ Histoire Economique et Sociale” e, em especial, a Fernando Braudel, cuja visão abrangente das formações históricas e cuja atenção aos mínimos detalhes é bem ilustrada por sua obra magistral em três volumes “Civilization and Capitalism, 15th-18th Centuries” (1981).
3. A enciclopédia Wikipedia (2005) define o Novo Institucionalismo como “uma teoria social que focaliza o desenvolvimento de uma visão sociológica das instituições, do modo como interagem e dos seus efeitos sobre a sociedade. É significativo que ela ofereça um modo de abordar as instituições fora das visões tradicionais da economia”. Bruce Fuller (2004, p. 328) elabora a partir dessa definição: “A antiga teoria institucional, promovida por sociólogos como Arthur Stinchcombe e Jerald Hage, argumentava que as organizações formais funcionam a partir de objetivos articulados e tecnologias específicas, e tentam entusiasticamente cumprir suas promessas [...] Já os neoinstitucionalistas enfatizam que as nações devem dar sentido à sua participação como membros de um arranjo social global, nem sempre definido por sua posição na economia mundial”. Para fins deste ensaio, entretanto, decidi usar a expressão “perspectivas institucionalistas”.

expandir a educação em todos os níveis, com os governos orientados para a modernização e voltados para a expansão da educação secundária, com sistemas políticos de mobilização – por exemplo, os países socialistas – enfatizando a educação primária e superior, essas variáveis de nível nacional não explicavam adequadamente por que a educação se expandia rapidamente em toda parte (MEYER, 1971). Em um trabalho coletivo importante chamado “National Development and the World-System: educational, economic, and political change, 1950-1970”⁴, Meyer e Hannan (1979) concluíram que a expansão escolar durante esse período podia ser mais bem-explicada “em função da população disponível para ser educada e do nível de educação existente em 1950”. O ponto importante para a análise de sistemas-mundo, porém, era este:

A educação se expandiu em todos os lugares independentemente das restrições e dos estímulos advindos das estruturas econômicas, políticas e sociais de períodos anteriores. Esse incremento universal na educação levou-nos a conjecturar que as causas dessa expansão residem nas características do sistema-mundo contemporâneo, uma vez que essas características afetariam simultaneamente todas as nações. Oferecemos essas conjecturas como rumos para pesquisa futura (MAYER; HANNAN, 1979 p. 53).

Outras pesquisas realizadas por Boli e Ramirez (1992), por exemplo, postularam que a institucionalização da escolarização obrigatória em todo o mundo com relação a normas amplamente preponderantes e uma ideologia relacionada à natureza do desenvolvimento social e pessoal pode ser atribuída ao projeto do Iluminismo, que se seguiu à fragmentação da cristandade latina. A glorificação de Deus deu lugar à celebração do projeto humano que, no final do século XX, passou a ser identificada com crescimento econômico; a preocupação com a salvação da alma, por sua vez, deu lugar à noção de desenvolvimento do potencial humano. Boli e Ramirez argumentam que os sistemas formais de educação representam, de acordo com uma ideologia universal, não apenas os meios para a modernização e a prosperidade econômica das nações, mas também a via mais segura para a promoção dos talentos dos indivíduos. A educação, como requisito obrigatório para todas as crianças e todos os jovens de determinadas idades, e como instituição regulamentada pelo Estado, tornou-se também o meio para a formação de cidadãos com responsabilidades e direitos iguais.⁵ Suas conclusões, baseadas na análise de seis coortes de países com relação ao tempo transcorrido entre a independência política ou a formação do Estado entre 1820 e 1990 e o estabelecimento de sistemas de educação compulsória, indicam que “a escolarização em massa passou a ser a norma em todas as regiões do mundo” (BOLI; RAMIREZ, 1992, p. 37). Além disso, as regiões mais incorporadas no

4. NT: “Desenvolvimento nacional e sistema-mundo: mudanças educacionais, econômicas e políticas, 1950-1970”.

5. Para discussões adicionais sobre esse tópico, ver Bendix (1996).

modelo ocidental de sociedade ou que tentavam resistir à dominação ocidental modernizando seus países – por exemplo, o Japão 1872-1886 – também tendiam a implementar a escolarização regulamentada mais cedo e mais extensivamente (BOLI; RAMIREZ, 1992, p. 38).

De acordo com o pressuposto teórico neoinstitucionalista, o desenvolvimento de instituições como o sistema escolar, bem como a construção de Estados-nação com cidadãos, baseia-se em normas e expectativas amplamente mantidas e profundamente arraigadas com relação ao modo como o mundo é e deveria ser ordenado. Meyer et al. (1997) sustentam que “modelos funcionais difusos [por exemplo, a importância da educação formal para o crescimento econômico] [...] de atores, ações e supostas relações causais são constituintes centrais da cultura mundial”. Os autores oferecem um exemplo que ilustra de maneira contundente o funcionamento da sociedade e da cultura mundiais contemporâneas. Formulam uma hipótese sobre o que aconteceria se fosse descoberta uma sociedade insular antes desconhecida e totalmente sem contato com o resto do mundo:

Nossa sociedade insular obviamente passaria a ser candidata a tornar-se membro pleno da comunidade mundial de nações e indivíduos. Direitos humanos, direitos do cidadão protegidos pelo Estado e formas democráticas passariam a ser direitos naturais. Uma economia surgiria, definida e medida em termos racionais, orientada para o crescimento regulamentado pelo Estado. Um Estado e sua cultura política nacional formal seriam essenciais, incluindo uma constituição, cidadania, leis, estruturas educacionais e formas abertas de participação e comunicação (MEYER et al., 1997, p. 173-74).

A base para os direitos e deveres universais dos indivíduos e uma ênfase no ordenamento racional da sociedade derivam do poder de persuasão da cultura mundial contemporânea, mais do que da imposição de normas baseadas em relações desiguais entre Estados-nação. Aqui os institucionalistas estabelecem distinção entre eles e as perspectivas de sistemas-mundo adotadas pelos realistas – ou seja, Wallerstein e outros teóricos do conflito:

As teorias sociais predominantes pouco têm a ver com essas mudanças [no caso da ilha hipotética]. Dado um sistema sociocultural dinâmico, os modelos realistas podem explicar um mundo de absorção, desigualdade e dominação econômica e política. O que eles não explicam bem é um mundo de atores que são Estados-nação formalmente iguais, autônomos e expansivos (MEYER et al., 1997, p. 174).

A ênfase institucionalista sobre a cultura – algo que os realistas tendem a subestimar – pode explicar a extensão dos direitos de cidadania às mulheres, especificamente sua concessão em 133 países entre 1890 e 1990 (RAMIREZ et al., 1997), ou as melhorias de situação dos jovens (STANFORD CENTER ON ADOLESCENTS, 2005), mas a conquista de direitos humanos e políticos fundamentais pode resultar tanto de lutas dos povos desfavorecidos quanto de um

sistema mundial benevolente de direitos baseados em normas universais.⁶ Levinson, por exemplo, examina as noções mutáveis de adolescência e educação secundária no México, não apenas no que diz respeito a normas externas, mas à resposta do Estado mexicano às pressões da economia global e de diversos grupos políticos que contestam as políticas educacionais do governo, consideradas corrosivas à ideologia da Revolução de 1910 (LEVINSON, 1999).

As perspectivas realistas

O que os teóricos da dependência e os teóricos realistas do sistema-mundo desafiam é precisamente o pressuposto institucionalista de um sistema internacional de Estados-nação autônomos capazes de atingir simultaneamente níveis comparáveis de desenvolvimento. No final da década de 1960, Wallerstein e seus associados questionaram os pressupostos básicos das teorias dominantes nas ciências sociais e nos organismos de assistência internacional, no que diz respeito às causas do subdesenvolvimento na América Latina e Caribe, na África e na Ásia. Não era a falta de capital e *expertise* que refreava esses países, e sim, as relações muito desiguais entre esses países da periferia da economia mundial e os países industrializados centrais da América do Norte e da Europa. Quanto mais duradouro for o contato entre o centro e a periferia em uma troca desigual de bens, ou até mesmo em uma relação colonialista de exploração, maior será a probabilidade de subdesenvolvimento do país ou da região em questão – como nos casos clássicos das regiões desfavorecidas do Nordeste brasileiro (FRANK, 1969; CARDOSO; FALLETO, 1969) ou do Haiti, que já foi a colônia mais rica da América Latina e Caribe e hoje é o país mais pobre da região.

Wallerstein (2000, p. 3), que escrevera sua dissertação “comparando a Costa do Ouro (Gana) e a Costa do Marfim em termos do papel desempenhado por associações voluntárias na ascensão de movimentos nacionalistas em ambos os países”, passou uma década vivendo na África e escrevendo sobre ela como sociólogo político. Em sua busca de uma explicação adequada para a realidade contemporânea, que permitisse [...] [a ele] “e a outros agir sobre ela, chegou finalmente à conclusão de que toda análise precisava ser simultaneamente histórica e sistêmica [...]” (WALLERSTEIN, 2000, p. 1-4). Ao adotar esse pressuposto analítico, o autor tentava descrever mais adequadamente as sublevações que ocorriam no mundo todo no final da década de 1960, e determinar por que poderiam fracassar na falta de mudanças estruturais radicais no sistema capitalista mundial.⁷ Ao mesmo tempo, empenhava-se em reenquadrar a própria natureza das

6. Ver, por exemplo, Zinn (2003), especialmente p. 683-688.

7. A partir de uma declaração autobiográfica de Wallerstein (2000). Ver também Chase-Dunn (1999) e Chase-Dunn e Boswell (2000).

ciências sociais reduzindo a distância existente nas ciências sociais “entre o humanismo ideográfico e a ciência nomotética” (a divisão entre a ação humana em contextos particulares e as leis normativas da sociedade e da natureza).⁸

Ao analisar vastos períodos da história e diversos ciclos na economia mundial, desde o surgimento de uma Europa Ocidental capitalista, entre 1450 e 1600 – o “longo século” –, o autor estava elaborando e refinando a teoria de dependência, que alguns criticam como sendo uma visão estagnada das relações entre o centro e a periferia. Segundo Clayton (2004), Wallerstein acrescentou a dinâmica da historicidade a essa análise, e também a noção de países e zonas semiperiféricos do mundo, com alguns países subindo e descendo de suas posições anteriores na economia global. Por essas razões, os Estados Unidos, que foram uma potência mundial hegemônica bem-sucedida, seguem o padrão dos Impérios britânico e holandês ao perderem sua posição hegemônica para a China e, possivelmente, para a Índia.

Embora os institucionalistas, especialmente aqueles que se associaram a Meyer, manifestem claro interesse pelos sistemas educacionais como objeto fundamental de suas pesquisas sobre o funcionamento de uma cultura e de uma sociedade globais, a análise de Wallerstein foi criticada por Sklair (1999), entre outros, por sua abordagem ostensivamente econômica e excessivamente focada em Estados-nação como atores principais da economia global.⁹ Sejam quais forem as críticas, um ensaio de Arrove em 1980, publicado na “Comparative Education Review”, expôs à atenção dos estudiosos da educação comparada e internacional, talvez pela primeira vez, o valor da abordagem de Wallerstein do sistema-mundo como unidade de análise para o entendimento da realidade contemporânea, especialmente o impacto de atores econômicos transnacionais sobre os sistemas nacionais de educação.

A aplicação da análise de sistemas-mundo à educação comparada

O ensaio de Arrove partia de uma abordagem mais consensual dos institucionalistas, problematizando os funcionamentos e efeitos dos organismos responsáveis pela promoção da reforma e da expansão da educação. Ensaio anteriores haviam manifestado concordância com a ideia de que o modelo ocidental era uma criação do “êxito econômico e militar das potências ocidentais” (BOLI;

8. Wallerstein (1997, p. 4) tem o cuidado de observar que a “análise de sistemas-mundo não é uma teoria, e sim um protesto contra questões negligenciadas e epistemologias ilusórias”. E prossegue: “É uma exigência de mudança intelectual, de fato para ‘desconsiderar’ os pressupostos da ciência social do século XIX [...]. É uma tarefa intelectual que também deve ser uma tarefa política, porque – insisto – a busca da verdade e a busca do bem são uma única busca”.
9. Clayton (2004), entretanto, acredita que a crítica não é precisa, na medida em que Wallerstein vê uma separação entre as esferas econômica e política do sistema global, com o Estado-nação sendo apenas um componente de várias formações políticas que funcionam em conjunto com a economia capitalista mundial (e às vezes em oposição a ela). Ver também Chase-Dunn (2000) a respeito dessa separação.

RAMIREZ, 1992, p. 38). Houve uma tendência inicial a não dar muita atenção ao funcionamento dos principais organismos de assistência técnica e de financiamento envolvidos na promoção e, muitas vezes, na imposição de agendas de políticas da educação. Ao mesmo tempo, deu-se pouca atenção às relações econômicas e políticas historicamente desiguais entre países, com base em várias formas de dominação direta – por exemplo, colonialismo – ou formas mais indiretas de influência dominadora – às vezes denominada neocolonialismo. Os padrões de matrícula eram um aspecto, mas tampouco foram analisadas em profundidade as taxas de evasão e conclusão, e a dimensão em que a desigualdade das estruturas sociais determinava quem alcançaria os níveis da educação mais elevados e prestigiosos, ligados a renda futura, poder e *status*. Meyer e Hannan (1979), em seu capítulo introdutório ao “National Development and the World System”, mencionam brevemente as desigualdades entre os países e dentro deles; publicações posteriores de Meyer, Boli, Thomas, e Ramirez (1997), Boli e Thomas (1997) certamente discutem os trabalhos das agências das Nações Unidas e de organizações não governamentais (ONGs) na promoção de agendas educacionais com ênfase em inclusão e extensão dos direitos humanos. Porém, como observado acima, os teóricos da cultura mundial diferem sensivelmente dos realistas, que enfatizam as relações de poder entre os países.

Os realistas políticos registram os modos sistêmicos como os poderes hegemônicos em países centrais extraem trabalho excedente do trabalho forçado ou semiforçado das regiões não centrais, com consequências prejudiciais para os sistemas educacionais dessas regiões. A educação, mais do que servir aos interesses da maioria na periferia, favorece o processo de acumulação de capital pelos atores hegemônicos. Por outro lado, Meyer et al. (1997, p. 173) consideram que diversos modelos de desenvolvimento social são “conduzidos por outros racionalistas cuja autoridade científica e profissional muitas vezes excede seu poder e seus recursos”. Para Meyer et al., “a cultura mundial celebra, expande e padroniza atores nacionais fortes, mas um tanto dóceis em termos culturais”.

Favorecendo o ponto de vista dos realistas, Arnove (1980, 2003) argumentou que esses organismos internacionais de financiamento e assistência técnica – principalmente o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a *United States Agency for International Development* (USAID), a *Canadian International Development Agency* (CIDA), e a *Japanese International Cooperation Agency* (JICA) –, as grandes fundações filantrópicas, em especial as chamadas “progressistas” (Carnegie, Rockefeller e Ford), e instituições de pesquisa relacionadas e financiadas por elas, além de universidades de ponta do Norte, estavam promovendo políticas e relações que não beneficiavam a quem recebia ajuda, e favoreciam essencialmente grupos dominantes nos centros metropolitanos dos países do centro. O ensaio conclui indicando como a análise de sistemas-mundo recuperou a dimensão internacional para o campo da educação comparada e internacional e forneceu um marco para o entendimento do desenvolvimento educacional e das

reformas – naquele momento, *comprehensive high-schools*¹⁰, tecnologias educacionais como a televisão, as universidades abertas e a educação informal. O autor argumentava que associar as iniciativas de políticas educacionais ao funcionamento de uma ordem econômica internacional ajudava a

explicar por que, em muitos casos, a expansão e a reforma não tinham conseguido efetuar a mudança estrutural na educação ou na sociedade e por que, de fato, a inovação educacional induzida externamente pode contribuir para a perpetuação dos sistemas estratificados existentes nos países e entre eles (ARNOVE, 1980, p. 62).

Embora não desconsiderasse a utilidade das análises institucionalistas do funcionamento de um sistema cultural transnacional, Arrove, concordando com Wallerstein, que preconizava uma ciência social mais abrangente conectando o nomotético ao ideográfico, observou que a

análise de sistemas-mundo não só expande as análises macro para levar em conta as ações dos organismos educacionais em um sistema verdadeiramente internacional, mas também intensifica nossa compreensão das fontes de mudança e conflito no microsistema da escola e da sala de aula (ARNOVE, 1980, p. 62).

O desafio da teoria da globalização

Ao longo da década de 1980, o foco que se havia expandido em razão da análise de sistemas-mundo gerou inúmeros estudos que ligavam as variáveis dos níveis micro e macro para explicar o funcionamento e os resultados dos sistemas educacionais. Até a década de 1990, essas escolas diferenciadas de análise de sistemas-mundo foram cada vez mais eclipsadas pelo bordão da globalização – o tema atual mais destacado no campo da educação comparada e internacional segundo um levantamento recente de Cook, Hite e Epstein (2004, p. 136).¹¹ Os avanços em informática, tecnologias de telecomunicação e organização do trabalho – do modelo fordista de produção em massa dentro de fronteiras nacionais ao toyotismo de produção *just-in-time* (JIT), distribuído por todo o mundo – levaram muitos a acreditar que havia uma mudança qualitativa na natureza da acumulação capitalista que talvez não fosse adequadamente explicada pelas diversas interpretações marxistas, incluindo a análise de sistemas-mundo de Wallerstein, ou a abordagem de cultura mundial e do Estado e sua cultura política de Meyer e associados.¹²

10. NT: Escolas secundárias integradas.

11. Entre os livros do campo da educação comparada que consideram a globalização como um tema central importante, encontram-se Arrove e Torres (1999, 2003), Burbules e Torres (2000), Stromquist e Monkman (2000), Suárez-Orozco e Qin-Hilliard (2004).

12. Para outras discussões de aspectos qualitativamente diferentes da globalização, em comparação com a análise de sistemas-mundo, ver McMichael (2000) e Martin (2000).

Este é um debate complexo e prolongado, que transcende os limites deste capítulo. Resumidamente, porém, se há uma diferença qualitativa entre a globalização e a análise de sistemas-mundo, ela pode ser atribuída à dramática compressão do tempo e do espaço (HARVEY, 1989), com tecnologias altamente aperfeiçoadas que facilitam o fluxo internacional de informações e de capital e aproximam o distante e o local de maneiras nunca antes imaginadas (HELD, 1991; HELD, 1999; GIDDENS, 2003). Outros argumentarão que o escopo e a intensidade ampliados dessas ligações são tão-somente uma variação na evolução do sistema capitalista mundial ou de uma cultura mundial de caráter universalista.¹³

É importante destacar aqui a necessidade de se distinguir as dimensões espaço-tempo da globalização do conteúdo desses fluxos de informações e de capital. Boa parte da literatura da educação comparada sobre globalização equiparou essa interconectividade cada vez maior às chamadas agendas da economia e da educação neoliberal implementadas em todo o mundo. O termo “neoliberal” provém das teorias econômicas neoclássicas expostas pelas instituições internacionais dominantes que formulam as políticas nacionais de desenvolvimento – isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Como resumiram Arno, Franz, Mollis e Torres (2003, p. 324), as teorias baseiam-se no trabalho dos economistas clássicos Adam Smith e David Ricardo, que acreditavam que o papel do Estado consistia em estabelecer as condições para que o jogo livre do mercado, as leis de oferta e demanda e o livre comércio baseado em vantagem relativa redundassem inevitavelmente em benefício para todos. As políticas governamentais baseadas nessas noções levaram a uma redução dramática do papel do Estado nos gastos sociais, na desregulamentação da economia e na liberalização de políticas de importação. Os equivalentes educacionais dessas políticas incluíram iniciativas para descentralizar e privatizar os sistemas escolares públicos. Faz parte desse pacote de reformas da educação a ênfase em escolha, responsabilidade, padrões e testes, por meio dos quais o Estado deve especificar objetivos e prioridades e avaliar se as várias unidades administrativas subnacionais, e mesmo escolas individuais, atingem ou não os resultados desejados. No nível da educação superior, há o novo *gestionismo*, que aplica a linguagem e a lógica do mercado para supervisionar as atividades e os resultados das unidades acadêmicas (DEEM, 2001; HARTLEY, 2003; MARGINSON; MOLLIS, 2001; ARNOVE, 2005).

Em muitos aspectos, os acontecimentos mencionados acima exemplificam a padronização de regras e normas – o isomorfismo que Meyer e seus colegas previram na constituição de sistemas nacionais de educação. Há também divergências em suas previsões baseadas em certas tensões criadas pela incongruência entre as forças de caráter universalista e as diferentes características nacionais.¹⁴

13. Para discussões adicionais, ver Clayton (2004).

14. A importância do local é o foco do estudo de Deem (2001) sobre o novo *gerencialismo* na educação superior.

Estudos ilustrativos de análise de sistemas-mundo (WSA)

As seções a seguir examinam até que ponto a corrente mais consensual (institucionalista) e a corrente de conflito da análise de sistemas-mundo fundiram-se, em parte, com o marco mais abrangente, porém amorfo, da globalização, para configurar pesquisas no campo da educação comparada e internacional.

Em um livro digno de atenção, “Competing Conceptions of Globalization”¹⁵, Clayton (2004) ressalta como a análise de sistemas-mundo, com suas dimensões históricas, pode contribuir para a pesquisa em educação comparada de maneira não aplicável à pesquisa em globalização (devido à sua perspectiva de curto prazo). Por exemplo, o autor observa:

Perguntaríamos não somente de que modo as instituições educacionais de todo o mundo intervêm na e promovem a agenda neoliberal, ou como (ou se) as instituições educacionais facilitaram e promoveram o liberalismo em séculos passados, e em que (ou se) esses sucessivos grupos [de ideias ou de instituições] ou ideologias diferem uns dos outros (CLAYTON, 2004, p. 294).

Segundo Clayton, outros estudos com uma perspectiva crítica, histórica e econômica incluiriam aqueles sobre “a emergência do inglês como idioma global, a padronização global de credenciais de educação ou conhecimento, a perda de identidade e assim por diante” (CLAYTON, 2004, p. 294).

Em uma declaração importante sobre o valor de uma perspectiva sociocultural mundial, Meyer et al. (1997) sugerem algumas linhas produtivas de investigação. Essas linhas incluem o estudo de problemas gerados pela tensão entre as pressões externas para criar sistemas educacionais modernos e realidades internas que impedem a realização de reformas benéficas nos níveis da escola e da sala de aula; entre os ideais de distribuição equitativa de escolas e políticas promovidas por governos reacionários e grupos dominantes que poderiam ver a democratização dos sistemas de educação e o ensino de ideais democráticos como contrários ao controle social e à estabilidade do regime; ou entre os modelos internacionais de anos de escolarização para diferentes níveis de um sistema educacional – por exemplo, 6, 3, 3 para primário, intermediário e secundário, como especificado pela UNESCO – e o que é adequado para um país específico.

O tempo destinado a diferentes matérias nos currículos nacionais provocou uma série de estudos – com destaque para Meyer, Kamens e Benavot (1992), sobre “School Knowledge for the Masses”¹⁶ –, que mostra tanto a convergência em quantidade de tempo destinado ao ensino de ciências e matemática quanto parte do processo de modernização do Estado e sua cultura política, assim como diferentes adaptações locais a essa tendência internacional. Benavot e Resh (2001,

15. NT: “Conceitos competitivos de globalização”.

16. NT: “Conhecimento escolar para as massas”.

p. 505) selecionaram o caso de Israel para mostrar de que modo a convergência na difusão de categorias comuns de conteúdos curriculares pelo mundo é modificada, paradoxalmente, por outra tendência forte de políticas voltadas para transferir a autoridade central do Estado sobre a educação a instâncias subnacionais – uma política sustentada por uma ideologia que promove a autonomia escolar. Além disso, Benavot e Resh observam que suas conclusões a respeito de diversificações na implementação da educação em disciplinas nacionais compulsórias

sugerem que fatores contextuais como a estrutura escolar, a condição socioeconômica dos alunos e a mobilização bem-sucedida de recursos instrucionais afetam o desenvolvimento da organização escolar (BENAVOT; RESH, 2001, p. 505).

A coleção editada por Anderson-Levitt (2003) intitulada “Local Meanings, Global Schooling”¹⁷ problematiza a convergência para um modelo único de escolarização a partir de uma perspectiva antropológica. No capítulo introdutório, Anderson-Levitt levanta a seguinte questão: “existe uma única cultura global de escolarização, ou existem muitas?”. Sem levar em conta contextos locais e significados culturais, é pouco provável que seja possível explicar adequadamente qual é o conteúdo atualmente transmitido e aprendido. Em seu artigo sobre “Reading Lessons in Guinea, France, and the United States: local meanings or global culture?”¹⁸ (2004), a autora explora como é possível que o ensino da leitura seja ao mesmo tempo significativamente similar e diferente entre essas três sociedades. Com base em estudos de caso de salas de aula específicas, chega à conclusão de que é necessária uma perspectiva de níveis múltiplos (uma “visão dupla”) para ver de que maneira os níveis transnacional e nacional/local interagem e simultaneamente possibilitam e inibem práticas de ensino:

[A] visão dupla do ensinar leva a uma visão dupla dos esforços de reforma da educação. Por um lado, não se pode esperar que qualquer reforma de cima para baixo produza os mesmos resultados em lugares diferentes. Por outro lado, as tentativas locais de realizar reformas funcionam dentro de um marco amplo, porém real: o atual modelo transnacional de bom ensino (ANDERSON-LEVITT, 2004).

A importância de levar em conta a ação humana ao estudar as respostas docentes às correntes internacionais da educação é o objeto de um estudo de Stacki (1999) sobre um programa inovador de educação de professores em serviço financiado pelo UNICEF em Uttar Pradesh, Índia.¹⁹ O estudo de caso apresenta um relato de textura muito rica, estratificado, da história dos esforços de reforma da formação

17. NT: “Significados locais, escolarização global”.

18. NT: “Aulas de leitura na Guiné, na França e nos Estados Unidos: significados locais ou cultura global?”.

19. Em 1999, o estudo recebeu o prêmio denominado *Gail P. Kelly Award for Outstanding Dissertation*, concedido pela *Comparative and International Education Society* (CIES) outorgado anualmente a uma dissertação de alta qualidade. Um resumo do estudo de caso pode ser encontrado em Stacki (2004).

de professores na Índia; o papel desempenhado por diferentes organismos – internacionais, nacionais e locais – na formulação e na implementação desse projeto específico de delegação de poder ao professor; e especificamente, como duas professoras reagem a esse programa de desenvolvimento profissional.

De que maneira os estudantes e membros da comunidade respondem às “restrições impostas em suas vidas por um sistema mundial com enormes diferenças, e à posição marginal que nele ocupam”? O estudo etnográfico realizado por Demerath (1999) em Père Village, em Papua, Nova Guiné, examina essas questões.²⁰ O autor registra o modo como os sujeitos desse estudo negociam as tensões que emanam das forças globais, culturais e econômicas em uma situação de crescente credencialismo educacional, mercados de trabalho limitados e ameaças à vida comunitária tradicional. Para lidar com perspectivas de trabalho sombrias, muitos estudantes rejeitam a ideia de prosseguir seus estudos, e até mesmo menosprezam aqueles colegas que persistem. Esses jovens desiludidos glorificam a vida nos vilarejos. No entanto, ainda é verdade que a educação superior pode levar a empregos no setor moderno da economia e permite acesso a produtos desejáveis que não estão disponíveis fora das áreas urbanas. Os próprios habitantes dos vilarejos se veem no mesmo dilema de escolher entre o velho e o novo (DEMERATH, 1999, p. 102).

Esses estudos (Benavot e Resh, Anderson-Levitt, Stacki, e Demerath) examinam o que Monkman e Baird (2002) denominaram o como da globalização. Dão significado ao que, de outro modo, permanece um contexto inexplicado de algo que acontece sem o entendimento dos processos em ação:

Sendo assim, boa parte da pesquisa com estudos de caso sobre globalização focaliza as respostas nacionais e locais às pressões globalizadoras. Um mapeamento útil das relações do local dentro do global resultaria em um foco na natureza do envolvimento nacional e local, ou na interação no seio dos processos de globalização. Essa conceituação revelaria mais adequadamente a interpretação do global e do local, e a influência mediadora dos Estados-nação e das comunidades locais (MONKMAN; BAIRD, 2002, p. 498).

Além de preconizar análises de níveis múltiplos do funcionamento das forças globais sobre os contextos nacionais e locais, Monkman e Baird defendem o valor de estudar o discurso e a participação – quem define a globalização, em que termos, e quem está envolvido nas decisões internacionais e nacionais que norteiam as estratégias e políticas educacionais.

20. O estudo, baseado em sua pesquisa de dissertação, ganhou o prêmio George Bereday como melhor artigo na “Comparative Education Review” em 1999. Uma característica digna de nota na pesquisa de Demerath é sua ilustração das limitações da “teoria da escolha racional” e das análises de custo-benefício em educação, bem como a utilidade social de certos cursos de ação, quando não se levam em conta contextos socioculturais específicos.

As instituições internacionais e o sistema-mundo revisitados

Os problemas de discurso e de participação são analisados no ensaio que Carnoy e Rhoten (2002) escreveram como editores convidados em uma edição especial da “Comparative Education Review” sobre “The meanings of globalization for educational change”²¹. Os autores chamam atenção para o “pacote ideológico” da globalização e seus “efeitos sobre a distribuição global da educação, dos paradigmas transnacionais às políticas nacionais e locais” (CARNOY; RHOTEN, 2002, p. 2). Como observam, esse pacote ideológico favorece uma ênfase maior nos objetivos econômicos do sistema educacional – de que maneira ele contribui para a posição competitiva do país no plano internacional – do que em objetivos tão importantes como a contribuição para uma coesão nacional por meio de um tratamento igualitário dos vários grupos étnicos de um país.

Essa agenda ideológica, segundo Carnoy e Rhoten (2002, p. 2), está cada vez mais amarrada não somente a forças econômicas globais, mas a “instituições internacionais que promovem estratégias particulares para a mudança educacional”. Esse ponto de vista havia sido manifestado anteriormente por Arnone, em 1980. O discurso desses organismos internacionais está atrelado a análises de custo-benefício e à função de produção do valor de diferentes níveis e tipos de educação – um pressuposto analítico que, segundo Heyneman (2003), ex-membro da equipe de educação do Banco Mundial, mostrou-se seriamente limitado e acarretou consequências negativas para a formulação de políticas educacionais mais justas e eficazes.²²

O trabalho e as relações interinstitucionais dos principais organismos de assistência técnica e financeira constituem o tema de um corpo cada vez maior de publicações de autoria de Mundy (1999, 2002) e Jones (1992, 1993). Mundy (1999) identifica, por exemplo, como a UNESCO, com sua orientação humanista voltada para sistemas de educação continuada, perdeu sua posição de liderança como organismo das Nações Unidas responsável pelo estabelecimento de orientações para a formulação de políticas de educação para o Banco Mundial, cuja posição é predominantemente econômica (ponto reafirmado por Heyneman, 2003). Segundo Mundy (1999, p. 46), a opinião da UNESCO sobre educação mudou em 1996. Um relatório interno, “Aprendizagem, o tesouro”, observou que “a mudança técnica e a globalização econômica estavam rapidamente solapando as políticas sociais existentes, a estrutura do trabalho e a equidade global de modo geral”. Em artigo anterior, Mundy (1998) registrou a maneira como a ideologia do multilateralismo (coordenação institucionalizada de relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta²³) mudou, passando de

21. NT: “Os significados da globalização para a mudança educacional”.

22. Para discussões adicionais sobre as políticas do Banco Mundial e suas consequências, ver King (2002), Soudien (2002), Moura Castro (2002), King (2002), e Bonal (2004).

23. Para discussões adicionais, ver Ruggie (1992, p. 571).

um conjunto de valores “de natureza redistributiva limitada” envolvendo a educação (1945-1965) a um período de contestação, proveniente, sobretudo, de países menos desenvolvidos do Sul, “que demandavam um modelo de bem-estar social em nível de desenvolvimento nacional” (final da década de 1960 até final da década de 1970), até o estágio atual, “durante o qual emergiram a defensiva neoliberal e as formas disciplinares de cooperação educacional” (MUNDY, 1998, p. 476). Uma consequência deste último estágio é favorecer a desintegração do modelo redistributivo de multilateralismo educacional.

As estruturas emergentes de governança global, em termos econômicos e educacionais, incluem agora grandes organizações regionais, como a União Europeia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) (DALE; ROBERTSON, 2002). Além da emergência dessas organizações regionais, a Organização Mundial do Comércio (OMC) alcançou uma posição ascendente no comércio internacional em educação. Os mecanismos e processos por meio dos quais essas organizações configuram os sistemas educacionais foram analisados por Dale e Robertson, entre outros. Dale (1999) especifica oito mecanismos e características organizacionais associadas não tradicionais, que influenciam a natureza dos efeitos externos sobre as políticas no plano nacional.²⁴

Em um esforço adicional para abrir a caixa preta da globalização, Robertson, Bonal, e Dale (2002) examinaram o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS). Apresentaram um pressuposto conceitual e um “conjunto rigoroso de categorias analíticas que possibilitaria dar sentido às mudanças profundas que hoje caracterizam a educação no novo milênio” (1999, p. 472). Seu modelo de “governança pluriescalar da educação” abrange três dimensões: 1) três escalas de governança que vão do nível supranacional ao nacional e ao subnacional; 2) as instituições de governança – o Estado, o mercado, a comunidade e a unidade familiar; e 3) atividades de governança, que consistem em financiamento, posse, provimento e regulamentação (1999, p. 478). Como esses autores observam, em 1995, o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) foi substituído pela OMC. Hoje a OMC é um ator importante – talvez o mais importante – na construção de “um sistema de educação mundial hipotético, sem barreiras”, que envolveria a “internacionalização das credenciais educacionais ou uma possível globalização da produção e do consumo de conhecimento, mas afetaria também aspectos centrais, antes, em grande medida, controlados pelos Estados-nação” (DALE, 1999, p. 489). Um aspecto importante é que, para muitos países, a OMC não é simplesmente “um instrumento do capital global”, mas uma entidade à qual muitos Estados-nação anseiam juntar-se “à medida que buscam promover seus próprios interesses na economia do conhecimento global” (DALE, 1999, p. 495).

24. Duas das categorias envolvem tomar emprestado e emprestar. Sobre a diferença entre as duas categorias e sua importância para a educação comparada, ver Phillips e Ochs (2003). Outra obra pertinente na literatura sobre “tomar emprestado” e “emprestar” em educação é a coleção editada por Steiner-Khamsi (2004).

Em seu artigo “Reconnecting World-System Theory for Comparative Education”²⁵, Clayton (1998) defendeu de modo similar a necessidade de estudar as diversas maneiras pelas quais os Estados-nação respondem à globalização e, especificamente, à assistência internacional em educação. Essas respostas vão da resistência à acomodação por parte de “alunos, professores, administradores e responsáveis pela formulação de políticas da periferia, conscientes, em diferentes níveis, das implicações de suas ações” (CLAYTON, 1998, p. 496). Clayton argumenta que essas ações são mais claramente explicadas com relação a conceitos de hegemonia, relações de classe e ação humana.

Uma questão interessante a considerar diz respeito ao modo como a posição de um país na economia mundial e seu tamanho, seus recursos e a significância de sua estratégia política influenciam seu nível de autonomia na resposta às políticas e regulamentações da OMC. Até que ponto o controle do Estado sobre um domínio nacionalmente importante e culturalmente sensível como é o da educação é comprometido ao ingressar na Organização? Quais são as implicações para um país como a China (ZHOU; SHI, 2003), em comparação com uma nação insular como a Jamaica, ou um país pobre como a Nicarágua?

Ao mesmo tempo, outro conjunto de atores – as organizações não governamentais – também provoca erosão no controle estatal sobre as políticas e práticas educacionais.

Ascendência das ONGs como atores internacionais

Como ressaltaram Mundy e Murphy (2001) e outros, os organismos internacionais de financiamento e assistência técnica estão trabalhando cada vez mais com organizações não governamentais, muitas delas com alcance internacional, para prestar serviços educacionais, o que antes era domínio exclusivo do Estado.²⁶ As ONGs tornaram-se defensoras importantes, no plano internacional, da extensão universal da educação como um direito humano. Em muitos casos, os doadores binacionais e multilaterais preferem trabalhar com ONGs a atuar com burocracias governamentais, a quem consideram corruptas e/ou ineficientes. Essa preferência levanta um grande número de questões exploradas por Sutton e Arnove (2004) em seu trabalho “Civil Society or Shadow State?: State/NGO Relations in Education”²⁷. O conjunto de estudos de caso, de Papua Nova Guiné ao Peru, examina estas questões: as ONGs, enquanto prestadoras de serviços educacionais e inovadoras, aliviam a carga do Estado de prover educação básica universal, além da educação de adultos e programas de

25. NT: “Reconectando a teoria do sistema-mundo para a educação comparada”.

26. Boli e Thomas (1997), por exemplo, discutem as ONGs como elementos constituintes importantes de um “Estado e sua cultura política global” emergente.

27. NT: “Sociedade civil ou Estado-sombra? As relações entre Estado e ONGs na educação”.

alfabetização? Inversamente, desgastam a legitimidade do Estado como principal entidade responsável pelo estabelecimento de objetivos, conteúdos, credenciais e materiais do ensino público e, ao mesmo tempo, regulamentam características essenciais da administração e do financiamento do sistema? As próprias ONGs perdem legitimidade, autoridade moral, flexibilidade e sensibilidade às necessidades locais, além de seu papel de defensoras de iniciativas dos movimentos populares, ao servir de empreiteiras para governos nacionais ou organismos financiadores binacionais e internacionais? Além disso, em consequência de sua estreita relação com esses organismos, existe a probabilidade de que as ONGs manifestem possíveis características negativas associadas a esses organismos, tais como partidarismo, nepotismo e corrupção? (SUTTON; ARNOVE, 2004, p. x; KAMAT, 2004).

O estudo de caso realizado por Christina (2001, 2006) ilustra essas questões, ao examinar as relações entre governo e ONGs na formulação e na implementação de educação infantil na Cisjordânia. O estudo situa o caso palestino em um contexto histórico e comparado, ilustrando as relações entre as forças sociais globais e os contextos culturais e políticos locais. O estudo compara as diferentes visões e orientações ligadas a políticas de uma ONG-modelo com aquelas da Autoridade Nacional Palestina e dos organismos doadores internacionais. Uma rica profusão de dados detalha as lutas dos principais atores no programa de educação infantil para que permaneçam sensíveis a seus objetivos de honrar a cultura nativa, sem abrir mão de seus ideais de uma educação progressiva centrada na criança que corresponda às normas internacionais.

O espaço do éter e o fluxo de informações

O fluxo de informações vem juntar-se ao tráfego de ajuda, comércio e serviço através de fronteiras nacionais. O acesso instantâneo à informação é um componente integrante da “nova economia do conhecimento” (CASTELLS, 2004; CARNOY, 2000). As tecnologias de comunicação levaram a mudanças não somente na organização do trabalho, na produção de bens materiais, mas também no modo de prestação de serviços como a educação. O impacto dessas tecnologias é particularmente notável no ensino superior, em que cursos e, em alguns casos, programas acadêmicos inteiros são oferecidos *on-line*, e diversas parcerias ou acordos de franquia são estabelecidos entre universidades dos centros metropolitanos da América do Norte e da Europa e o resto do mundo. Alguns tópicos problemáticos nesse tipo de arranjo dizem respeito ao idioma de instrução e à adequação dos currículos.²⁸ A forma mais

28. Para uma discussão mais geral de problemas e desafios enfrentados pelas instituições de ensino superior na era da globalização, ver Altbach, Bloom, Hopper, Psacharopoulos e Rosovsky (2004), e Marginson e Mollis (2001), especialmente p. 599-600.

extrema é uma universidade virtual. Levantam-se questões relacionadas a quem frequenta essas instituições e aos resultados obtidos em comparação com os resultados dos alunos que estudam em universidades mais tradicionais. Pode-se dizer, por exemplo, que as universidades perdem seu papel na contribuição para a cultura nacional ou na atuação como centros de crítica, ou mesmo de oposição, a governos corruptos e repressivos? As escolas públicas deixaram de ser o principal lugar de controle estatal para a criação de uma identidade coletiva e para a formação de cidadãos?²⁹

Esses problemas são levantados no livro de Edwards e Usher (2000) “Globalization and Pedagogy: Space, Place and Identity”³⁰. As novas tecnologias de informação e comunicação criam um “espaço de diáspora no qual os indivíduos podem libertar-se das limitações das normas estabelecidas e criar suas próprias identidades híbridas” (como resumem MONKMAN; BAIRD, 2000, p. 501). O lado positivo desse espaço do éter é que os indivíduos e seus agrupamentos sociais agora podem conectar-se em escala mundial com aqueles que compartilham interesses similares, ou informar-se sobre outros indivíduos que, de outro modo, seriam apenas um “outro” distante e desconhecido. O potencial educacional para criar indivíduos mais inclinados ao global e mais sensíveis a diferentes culturas é enorme. Tanto professores quanto alunos de todas as idades podem comunicar-se uns com os outros para compartilhar suas preocupações cotidianas e suas aspirações a um mundo melhor.

Em termos políticos, os movimentos transnacionais por justiça social podem reforçar-se mutuamente e solicitar o apoio da comunidade internacional às suas lutas. Isso aconteceu com vários movimentos – feminista, ecológico, de minorias étnicas, sindical e de refugiados, entre muitos outros – à medida que seus membros reivindicavam direitos humanos fundamentais, dos quais faz parte o direito à educação de qualidade. A educação e os direitos dos grupos autóctones, por exemplo, constituem um tópico atual que interessa à educação comparada (ver o número especial de “Comparative Education”, de 2003), assim como outros temas ligados ao *status* de cidadania de grupos de imigrantes e refugiados.³¹ Assim como existe globalização de cima para baixo, existe globalização de baixo para cima (BRECHER et al., 2000).

29. Quanto aos desafios que a globalização traz ao Estado e a questões ligadas aos pressupostos teóricos para o estudo de tendências internacionais da educação, ver Welch (2001).

30. NT: “Globalização e pedagogia: espaço, lugar e identidade”.

31. Outra perspectiva teórica diferente para examinar os modos como diversos grupos se aglutinam em torno de preocupações comuns é a da Teoria dos Regimes Internacionais. Para uma aplicação dessa teoria ao estudo do modo como um grupo nativo da Colômbia está resistindo à invasão de corporações estrangeiras da indústria petrolífera em seu território, ver Wirpsa (2004). A Teoria Relacional, tema do discurso de Ross como presidente da CIES, no ano 2000, também é relevante para essa discussão. O papel dos sistemas educacionais na preparação de grupos marginalizados para a cidadania democrática é um assunto do volume coeditado por Stevick e Levinson (2006).

Globalização de baixo para cima

Arrove (2005) serviu-se dessa noção para apresentar uma estrutura ao estudo da centralidade das iniciativas de reforma da educação (um eixo vertical indica se elas são de cima para baixo ou de baixo para cima) e de seus objetivos (um eixo horizontal indica se elas são principalmente econômicas ou político-culturais).³² Uma revisão das recentes políticas dominantes – privatização, descentralização, esquemas de escolha e diversas medidas de responsabilização baseadas em testes padronizados – mostra que tais iniciativas começam predominantemente no topo de burocracias internacionais e nacionais, e que estão voltadas para objetivos econômicos, como discutido anteriormente. Ao mesmo tempo, há um número cada vez maior de iniciativas de movimentos populares, estreitamente ligados a movimentos de identidade cultural, voltadas para a conquista de sociedades e sistemas educacionais mais justos.

De que maneira essas diversas iniciativas relacionam-se à análise de sistemas-mundo? Como evidencia a análise da literatura, os programas iniciados de cima para baixo estão totalmente ligados a mudanças na dinâmica da economia global, na demanda por um tipo diferente de força do trabalho baseado em certas habilidades e conhecimentos. Na nova economia da era da informação, muitos indivíduos serão deslocados, e os direitos da mão de obra organizada serão ameaçados pelas corporações transnacionais. Essas corporações buscam países e, dentro deles, regiões em que possam obter os lucros mais elevados por diversas razões – em muitos casos, porque a mão de obra é mais barata e mais suscetível de exploração (México, Indonésia, Guam, Vietnã), ou porque é, ao mesmo tempo, mais barata e qualificada (por exemplo, Bangalore, Índia), ou pelas três razões (China). Como foi mencionado, essas tendências refletem as previsões de análise de sistemas-mundo formuladas por Wallerstein e seus associados. As rupturas causadas pelas mudanças no modo de acumulação de capital também ajudam a explicar os fenômenos de movimentos de protesto social de baixo para cima. Ao mesmo tempo, esses movimentos são inspirados pela ampla circulação de ideais de direitos humanos, civis e políticos, como explicam os textos dos neoinstitucionalistas da cultura mundial: Meyer e associados.

As rupturas – manifestações do que Wallerstein (1997, p. 6) chamou de “crise terminal” no sistema histórico em que vivemos – oferecem a oportunidade de levar a análise de sistemas-mundo a uma posição central de maior destaque nas ciências sociais e de “formular as questões fundamentais do empreendimento” (WALLERSTEIN, 1997, p. 6). Eis algumas dessas questões para as ciências sociais: “Quais são os processos de transição de um sistema histórico para outro?” e “Qual é a relação teórica entre a busca pela verdade e a busca por uma sociedade justa?”. Para Chase-Dunn (1999, p. 16), as rupturas e crises atuais representam uma

32. Essa estrutura baseia-se em outra inicialmente proposta por Paulston e Leroy (1980) para estudar programas de educação informal.

oportunidade para a união de diferentes movimentos progressistas com o propósito de viabilizar uma democracia social global.

Conclusão

O fenômeno difuso da globalização reforçou a importância da análise de sistemas-mundo, tanto do tipo consensual quanto do tipo conflituoso, para o campo da educação comparada. Pode-se dizer que as duas correntes de análise de sistemas-mundo entraram no oceano da pesquisa da globalização. Essa confluência de correntes intelectuais em constante evolução foi benéfica. Estimulou investigações adicionais para refinar e elaborar as teorias e metodologias que possibilitarão a estudiosos, formuladores de políticas e profissionais com atuação prática entendam melhor as tendências multidimensionais e transnacionais que conformam os funcionamentos e os resultados dos sistemas educacionais no mundo todo. Entender o mundo é uma chave para mudá-lo para melhor – um objetivo em total consonância com os conhecimentos no campo da educação comparada e sua missão de contribuir para a construção de teoria, para políticas e para práticas educacionais mais esclarecidas e, por fim, para o entendimento e a paz no plano internacional.

Referências bibliográficas

- ALTBACH, P. et al. Moderated discussion: the task force on higher education and society. *Comparative Education Review*, 48, 70-88, 2004.
- AMIN, S. *L'accumulation à l'échelle mondiale: critique de la théorie du sous-développement*. Dakar: IFAN, 1970.
- AMIN, S. *Neo-colonialism in West Africa*. Hamondsworth, UK: Penguin, 1973.
- ANDERSON-LEVITT, K. M. (Ed.). *Local meanings, global schooling: anthropology and world culture theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- AMIN, S. Reading lessons in Guinea, France, and the United States: local meanings of global culture? *Comparative Education Review*, n. 48, p. 229-252, 2004.
- ARNOVE, R. F. Comparative education and world-systems analysis. *Comparative Education Review*, n. 24, p. 48-62, 1980.
- ARNOVE, R. F. Reframing comparative education. In: ARNOVE, R. F.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. 2.ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003. p. 1-23.
- ARNOVE, R. F. To what ends: educational reform around the world. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n. 12, p. 79-96, 2005.
- ARNOVE, R. F.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.
- ARNOVE, R. F. et al. Education in Latin America: dependency, underdevelopment, and inequality. In: ARNOVE, R. F.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. 2.ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003. p. 313-337.
- BENAVOT, A.; RESH, N. The social construction of the local school curriculum: Patterns of diversity and uniformity in Israeli junior high schools. *Comparative Education Review*, n. 45, p. 504-536, 2001.
- BENDIX, R. *Nation-building and citizenship: studies of our changing social order*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1996.
- BOLI, J.; RAMIREZ, F. O. Compulsory schooling in the Western cultural context. In: ARNOVE, R. F.; ALTBACH, P. G.; KELLY, G. P. (Eds.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press, 1992. p. 25-38.

- BOLI, J.; RAMIREZ, F. O.; THOMAS, G. M. World culture in the world polity: a century of institutional non-governmental organization. *American Sociological Review*, n. 62, p. 171-190, 1997.
- BONAL, X. Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America. *International Journal of Educational Development*, n. 24, p. 649-666, 2004.
- BRAUDEL, F. *Civilization and capitalism, 15th-18th century*. New York: Harper & Row, 1981. 3 v.
- BRECHER, J.; COSTELLO, T.; SMITH, B. *Globalization from below: the power of solidarity*. Brookline, MA: South End Press, 2000.
- BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000.
- CARDOSO, F. H.; FALLETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Mexico City: Siglo Veintiuno, 1969.
- CARNOY, M. *Sustaining the new economy: work, family, and community in the information age*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- CARNOY, M.; RHOTEN, D. What does globalization mean for educational change: a comparative approach. *Comparative Education Review*, n. 46, p. 1-9, 2002.
- CASTELLS, M. *The network society: a cross-cultural perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publisher, 2004.
- CHASE-DUNN, C. Globalization: a world-systems perspective. *Journal of World-Systems Research*, v. 5, n. 2, p. 165-185, 1999.
- CHASE-DUNN, C.; BOSWELL, T. *The spiral of capitalism and socialism: toward global democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- CHRISTINA, R. *NGOs and the negotiation of local control in development initiatives: a case study of Palestinian early childhood programming*. 2001. Tese (Doutorado) – School of Education, Indiana University, Bloomington, IN.
- CHASE-DUNN, C. *Tend the olive, water the vine: globalization and the negotiation of early childhood in Palestine*. Stamford, CT: Information Age Publishing, 2006.
- CLAYTON, T. Beyond mystification: reconnecting world-system theory for comparative education. *Comparative Education Review*, n. 42, p. 479-496, 1998.
- CLAYTON, T. 'Competing conceptions of globalization' revisited: relocation the tension between world-systems analysis and globalization analyses. *Comparative Education Review*, n. 48, p. 274-294, 2004.
- COOK, B. J.; HITE, S. J.; EPSTEIN, E. H. Discerning trends, contours, and boundaries in comparative education: survey of comparativists and their literature. *Comparative Education Review*, n. 48, p. 123-149, 2004.
- DALE, R. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1999.
- DALE, R.; ROBERTSON, S. L. The varying effects of regional organization as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review*, n. 46, p. 10-36, 2002.
- DEEM, R. Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: Is the local dimension still important? *Comparative Education*, v. 37, n. 1, p. 7-20, 2001.
- DEMERATH, P. The cultural production of educational utility in Pere Village, Papua New Guinea. *Comparative Education Review*, n. 43, p. 162-192, 1999.
- DE MOURA CASTRO, C. The World Bank policies: damned if you do, damned if you don't. *Comparative Education*, v. 38, n. 4, p. 387-399, 2002.
- DOS SANTOS, T. *Dependencia económica y cambio revolucionario*. Caracas: Nueva Izquierda, 1970a.
- DOS SANTOS, T. The structure of dependency. *American Economic Review*, v. 60, n. 2, p. 231-236, 1970b.
- EDWARDS, R.; USHER, R. *Globalisation and pedagogy: space, place and identity*. London: Routledge, 2000.
- FRANK, G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1969.
- FULLER, B. Book review: Local meanings, global schooling: Anthropology and world culture theory. *Comparative Education Review*, n. 48, p. 327-330, 2004.
- GIDDENS, A. *Runaway world: how globalization is reshaping our lives*. New York: Routledge, 2003.
- GINSBURG, M. et al. National and world-explanations of educational reform. *Comparative Education Review*, n. 34, p. 474-499, 1990.

- HARTLEY, D. Education as a global positioning device: some theoretical considerations. *Comparative Education*, v. 39, n. 4, p. 439-450, 2004.
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity: an enquiry into the conditions of cultural change*. Oxford, UK: Blackwell, 1989.
- HELD, D. *Political theory today*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1991.
- HELD, D. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- HEYNEMAN, S. P. The history and problems in the making of educational policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, n. 23, p. 315-337, 2003.
- HURN, C. J. *The limits and possibilities of schooling: an introduction to the sociology of education*. 3.ed. Boston: Allyn & Bacon, 1993.
- JONES, P. United Nations Agencies. In: ALKIN, M. C. (Ed.). *Encyclopedia of Educational Research*. 6.ed. New York: Macmillan Reference, 1993. p. 1450-1459.
- JONES, P. *World Bank financing of education: lending, learning and development*. London, UK: Routledge, 1992.
- KAMAT, S. The privatization of public interest: theorizing NGO discourse in a neoliberal era. *Review of International Political Economy*, n. 11, p. 155-176, 2004.
- KING, K. Banking on knowledge: the new knowledge projects of the World Bank. *Compare*, n. 32, p. 311-326, 2002.
- LEVINSON, B. Concepts of adolescence and secondary education in Mexico. *Comparative Education Review*, n. 43, p. 129-161, 1999.
- MARGINSON, S.; MOLLIS, M. 'The opens and the tiger leaps': theories and reflexivities of comparative education for a global millennium. *Comparative Education Review*, n. 45, p. 581-615, 2001.
- MARTIN, W. G. Still partners and still dissident after all these years? Wallerstein, world revolutions and the world-systems perspective. *Journal of World-Systems Research*, v. 6, n. 2, p. 234-263, 2000.
- MAY, S.; ALTMAN, S. (Eds.). Indigenous education: New possibilities, ongoing constraints. *Comparative Education*, v. 39, Special Number 27, 2003.
- McMICHAEL, P. World-systems analysis, globalization, and incorporated comparison. *Journal of World-Systems Research*, v. 6, n. 3, p. 68-99, 2000.
- MEYER, J. W. Economic and political effects on national educational enrollment patterns. *Comparative Education Review*, n. 15, p. 28-43, 1971.
- MEYER, J. W. et al. World society and the nation-State. *American Journal of Sociology*, n. 103, p. 144-181, 1997.
- MEYER, J. W.; HANNAN, M. T. Introduction. In: MEYER, J. W.; HANNAN, M. T. (Eds.). *National development and the world-system: educational, economic, and political change, 1950-1970*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1979. p. 3-16.
- MEYER, J. W.; KAMENS, D. H.; BENAVIDES, A. *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century*. Washington, DC: Falmer, 1992.
- MONKMAN, K.; BAIRD, M. Educational change in the context of globalization. *Comparative Education Review*, n. 46, p. 497-508, 2002.
- MUNDY, K. Educational multilateralism and world (dis)order. *Comparative Education Review*, 42, 448-478, 1998.
- MUNDY, K. Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO, the limits of the possible. *International Journal of Educational Development*, n. 19, p. 27-52, 1999.
- MUNDY, K.; MURPHY, L. Transnational advocacy, global civil society? Emerging evidence from the field of education. *Comparative Education Review*, n. 45, p. 85-126, 2001.
- PAULSTON, R. G. Social and educational change: conceptual frameworks. *Comparative Education Review*, n. 21, p. 370-395, 1977.
- MUNDY, K.; LEROY, G. Nonformal education and change from below. In: PAULSTON, R. G. (Ed.). *Other dreams, other schools: folk colleges in social and ethnic movements*. Pittsburgh, PA: University Center for International Studies, University of Pittsburgh, 1980. p. 1-25.
- PHILLIPS, D.; OCHS, K. Processes of policy borrowing in education: Some explanatory and analytical devices. *Comparative Education*, v. 39, n. 4, p. 451-453, 2003.
- RAMIREZ, F.; SOYSAL, O. Y.; SHANAHAN, S. The changing logic of political citizenship: cross-national acquisition of women's suffrage rights, 1880-1990. *American Sociological Review*, n. 61, p. 735-745, 1997.

- ROBERTSON, S. L.; BONAL, X. ; DALE, R. GATS and the education service industry: the politics of scale and global re-territorialization. *Comparative Education Review*, n. 46, p. 472-496, 2002.
- RODNEY, W. *How Europe underdeveloped Africa*. Washington, DC: Howard University Press, 1974.
- ROSS, H. The space between us: the relevance of relational theories to comparative and international education. *Comparative Education Review*, n. 46, p. 407-432, 2000.
- RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organizations*, v. 46, n. 3, p. 561-597, 1992.
- SKLAIR, L. Competing conceptions of globalization. *Journal of World-Systems Research*, v. 5, n. 2, p. 143-162, 1999.
- STROMQUIST, N. P.; MONKMAN, K. (Eds.). *Globalization and education: integration and contestation across cultures*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000.
- SOUDIEN, C. Education in the network age: globalisation, development, and the World Bank. *International Journal of Educational Development*, n. 22, p. 439-450, 2002.
- STACKI, S. *Rays of hope for women teachers in India*. 1999. Tese (Doutorado) – School of Education, Indiana University, Bloomington, IN.
- STANFORD CENTER ON ADOLESCENCE. *John W. Meyer: professor of Sociology. Emeritus: Stanford Center on Adolescence*, 2005. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/group/adolescent.ctr/Research/meyer.html>>. Acesso em: 16 Dec. 2005.
- STEINER-KHAMSI. (Ed.). *The Global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press, 2004.
- STEVICK, D.; LEVINSON, B. (Eds.). *The time of the dictators is over: how diverse societies and cultures shape democratic citizens*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006.
- SUÁREZ-OROZCO, M. M. Building a partnership for teacher empowerment in India. In: SUTTON, M.; ARNOVE, R. F. (Eds.). *Civil society or shadow State? State/NGO relations in education*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2004. p. 203-225.
- SUÁREZ-OROZCO, M. M.; QIN-HILLIARD, D. B. (Eds.). *Globalization: culture and education for a new millennium*. Berkeley: University of California Press, 2004.
- SUTTON, M.; ARNOVE, R. F. (Eds.). *Civil society or shadow State? State/NGOs relations in Education*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2004.
- WALLERSTEIN, I. *The modern world-system, v. 1: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. New York: Academic Press, 1974.
- WALLERSTEIN, I. *The modern world-system, v. 2: mercantalism and the consolidation of the European world-economy, 1600-1750*. New York: Academic Press, 1980.
- WALLERSTEIN, I. *The modern world system, v. 3: the second great expansion of the capitalist world-economy 1730-1840s*. San Diego: Academic Press, 1989.
- WALLERSTEIN, I. The rise and future demise of world-systems analysis. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION, 91. New York, 1997. *Proceedings...* New York: American Sociological Association, 1997. Disponível em: <<http://fbc.binghamton.edu/iwwsa-r&c.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2005.
- WALLERSTEIN, I. *The development of an intellectual position*: adapted version of the introductory essay to the essential Wallerstein. New York: New Press, 2000. Disponível em: <<http://yale.edu/sociology/faculty/pages/wallerstein/>>. Acesso em: 16 dez. 2005.
- WELCH, A. R. Globalisation, post-modernity and the State: comparative education facing the third millennium. *Comparative Education*, v. 47, n. 4, p. 475-492, 2001.
- WIKIPEDIA. *New institutionalism*. Wikipedia, the Free Encyclopedia, 2005. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/New_institutionalism>. Acesso em: 16 dez. 2005.
- WIRPSA, L. *Oil exploitation and indigenous rights: global regime network conflict in the Andes*. 2004. Tese (Doutorado) – Department of International Relations, University of Southern California, Los Angeles, CA.
- ZHOU, M.; SHI, C. Trends in international educational services: Implications for China after entering WTO. *Educational Research for Policy and Practice*, n. 2, p. 41-54, 2003.
- ZINN, H. *A people's history of the United States: 1492-present*. New York: Perennia Classics, 2003.

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMPARADA

Val D. Rust, Brian Johnstone e Carine Allaf

Este capítulo trata das nossas reflexões sobre o desenvolvimento da disciplina da educação comparada. Colocamos três questões principais. O que deu início a ela? Onde isso aconteceu? Para onde ela se dirige?

Os primórdios da educação comparada

Primórdios frequentemente são vagos, mal definidos e confusos. Explicar um começo muitas vezes está mais associado à opinião do narrador do que ao objeto em si, e tal é o caso dos relatórios sobre os primórdios da educação comparada. Algumas pessoas se satisfazem com generalidades vagas. Assim, a educação comparada teve início em um período obscuro na Antiguidade, quando relatos descritivos de lições úteis das práticas estrangeiras eram trazidos pelos viajantes, por amadores que por acaso puderam observar uma situação educacional ou uma escola exótica em uma outra cultura (NOAH; ECKSTEIN, 1969). Acredita-se que isso tenha começado no Ocidente, quando clássicos gregos, como Píndaro, Heródoto e Xenofonte, e romanos, como Cícero e Júlio César, descreveram os educadores e a educação em territórios fora de suas próprias fronteiras (FRASER; BRICKMAN, 1968).

Nesse contexto, as origens da educação comparada são “antigas” e mais associadas a uma arte, no sentido de que aqueles que a praticavam estavam envolvidos em práticas da aprendizagem e do ensino (HILKER, 1962). Stewart E. Fraser e William W. Brickman lembram-nos de “uma consciência cada vez maior dos monumentais escritos comparativos dos séculos anteriores” relacionados à educação internacional e comparada (BRICKMAN; FRASER, 1968). Uma das tarefas dos especialistas em educação comparada é catalogar esses escritos de forma sistemática.

Mesmo as origens da expressão educação comparada são um tanto confusas. Já em 1785, Thomas Jefferson fez referência às “vantagens de uma educação norte-americana em comparação com uma educação europeia” (JEFFERSON, 1785), mas a expressão de fato provavelmente foi utilizada pela primeira vez por William Russell em 1826, na sua tradução de questões sobre “L'éducation comparée”¹, de Marc-Antoine Jullien, escrito em 1816-1817. Assim, Jullien teria

1. NT: “A educação comparada”.

sido o primeiro a utilizar a expressão, pelo menos em língua francesa. Em 1888-1889, William T. Harris fez referência à “ciência da pedagogia comparada”, sugerindo que a expressão educação comparada não foi universalmente aceita pelos norte-americanos àquela época (HARRIS, 1889). Os alemães continuaram a discutir se a expressão deveria ser *vergleichende Erziehungswissenschaft*² ou *vergleichende Pädagogik*³ (HILKER, 1962; SCHNEIDER, 1961).

Em 1816-1817, Marc-Antoine Jullien deu início ao que talvez seja a primeira iniciativa documentada no campo da educação comparada. Ele recomendou que os Estados-nação coletassem dados e catalogassem as condições educacionais por meio de questionários por ele concebidos, e que seriam avaliados por um comitê especial, composto por especialistas de diversos países. As informações assim recolhidas seriam então compartilhadas pelos países, e serviriam como marco de referência para a concepção das políticas de reforma educacional em diversos países (FRASER, 1964).

A educação comparada e a academia

Para a maioria dos estudiosos, a educação comparada teve início quando foi reconhecida pela academia moderna, com uma orientação cada vez mais voltada para a especialização e a investigação científica. A educação comparada só surgiu como subcampo da educação quando os estudos de educação foram adotados pelas instituições e universidades de formação de professores.⁴ Com os programas universitários de educação vieram as nomeações de docentes dedicados à educação comparada, cursos de educação comparada, compêndios para estudantes sobre educação comparada e jornais acadêmicos, que publicaram resultados de pesquisas e autorreflexões sobre a disciplina. Assim, acredita-se que, de forma geral, o início da educação comparada tenha ocorrido em 1899, quando o *Teachers College* da Universidade de Colúmbia, nos Estados Unidos, desenvolveu o primeiro curso de educação comparada, um ano depois de ter-se tornado parte da Universidade de Colúmbia (BEREDAY, 1963). Curiosamente, George Bereday, que já havia publicado o plano de estudo de James Russell do curso de 1899, declarou que a tradição dos estudos comparados e internacionais no *Teachers College* datava da Primeira Guerra Mundial, com a publicação do primeiro compêndio sobre educação comparada, de Peter Sandiford (1918) – obviamente, intitulado “Educação comparada” (BEREDAY, 1960). Assim como o volume editado por

2. NT: Ciências educacionais comparadas.

3. NT: Pedagogia comparada.

4. Os primeiros catedráticos de educação foram nomeados na Escócia em 1876. Simon Somerville Laurie foi nomeado para Edimburgo, e John Miller Dow Meiklejohn, para St. Andrews. William H. Payne foi o primeiro nos Estados Unidos, em 1879, na Universidade de Michigan. Na época de sua nomeação, William H. Payne tinha sido superintendente do distrito escolar de *Adrian School* em Michigan, e é significativo que suas primeiras aulas na Universidade de Michigan tenham sido sobre as escolas e os sistemas educacionais da Europa. Certamente a expressão “educação comparada” não era usada naquele tempo (PAYNE, 1887).

Sandiford, quase todos os livros didáticos apresentavam aos alunos a educação comparada como a noção da “educação em” um determinado país ou uma certa região do mundo (BEREDAY, 1963).

O primeiro jornal dedicado à educação comparada foi lançado por Friedrich Schneider, um professor da Universidade de Colônia, na Alemanha, que criou, em 1931, a “Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft”⁵. Na primeira edição, Schneider descreveu o que pensava ser a história, o sistema, o método, o objetivo e as contribuições da educação comparada; e tentou estabelecer uma base terminológica a partir da qual a disciplina operaria (SCHNEIDER, 1931/1932).

Alguns acadêmicos estabelecem o começo da disciplina com as primeiras associações profissionais formais dedicadas à educação comparada. A primeira dessas organizações foi denominada inicialmente Sociedade de Educação Comparada, e sua constituição foi ratificada em 1956; esse nome mudaria mais tarde para Sociedade de Educação Comparada e Internacional (CIES), que permanece até hoje. Nesse mesmo ano, uma revista oficial, a “Comparative Education Review”, foi lançada pela CIES, com a intenção de oferecer aos estudiosos um veículo para a pesquisa e as análises críticas de trabalhos que surgiam então no campo.

Val Rust, autor sênior desse artigo, teve uma experiência pessoal com “a origem da disciplina”, relacionada com os alunos de doutorado na área, que deveriam assumir postos de especialistas em educação comparada. Embora os cargos universitários fossem anteriores aos programas de doutorado na disciplina, seus ocupantes tinham uma formação diferente da educação comparada. As bases da disciplina da educação comparada foram estabelecidas por acadêmicos que representavam tendências históricas e humanistas, incluindo os historiadores Isaac Kandel, Friedrich Schneider, Nicholas Hans, Robert Ulich, Andreas Kazamias, Claude A. Eggertsen e William Brickman, e também acadêmicos que se inspiraram naquilo que Robert Cowen chamou “o motivo culturalista”, como Joseph Lauwerys, W. D. Halls, Vernon Mallinson e Edmund King. Obviamente, havia bons estudiosos pioneiros da educação comparada, os quais identificamos com as disciplinas mais convencionais das ciências sociais, como C. Arnold Anderson na sociologia, Philip Foster e Harold Noah na economia. Curiosamente, Max Eckstein é tão estreitamente identificado a Harold Noah que é comum seu nome ser associado à orientação de Noah, embora Eckstein tenha antecedentes na literatura e na área de humanidades.

Claude A. Eggertsen, orientador de tese de doutorado de Val D. Rust, e mencionado acima, nasceu em Thistle, um pequeno cruzamento de ferrovias no Estado de Utah, em Spanish Fork Canyon. Em Thistle, seu pai era um ferroviário, mas cuidou para que Claude tivesse a formação necessária para cursar a *Brigham Young University*, onde estudou História e, em seguida, a Universidade de Stanford, depois seguindo-se a Universidade de Minnesota e a Universidade de Michigan,

5. NT: “Revista Internacional de Ciências Educacionais”.

onde se estabeleceu como importante historiador da educação norte-americana. A Segunda Guerra Mundial teve impacto profundo sobre sua vida e, de volta ao seu gabinete em Ann Arbor, Eggersten sentiu-se limitado pelo seu campo de pesquisa: era muito pequeno, muito confinado, muito restrito. Abraçou então o campo da educação comparada, transformando-se de estudante dos Estados Unidos da América em estudante do mundo (RUST, 1987).

Influências entre culturas

É lamentável que muitos daqueles que comentam os primeiros estudiosos da educação comparada tenham ficado tão encerrados em uma certa visão de estudos acadêmicos a ponto de tender a diminuir as primeiras versões do campo, ou a qualificá-las como inferiores e incompletas. Foi difícil para eles reconhecer que mesmo os relatos dos viajantes amadores tinham suas virtudes e seu valor. Os acadêmicos da educação comparada tendem a julgar inferiores muitos dos estudos de educação comparada do século XIX, considerando-os “utilitaristas”, recheados de “descrição”, “sem análise fundamentada” e “laudatórios” (TEMPLETON, 1954). As avaliações acadêmicas sobre a natureza desses trabalhos comparados eram exatas. Eram de fato utilitaristas, práticos e orientados para uma melhoria geral das escolas e dos sistemas educacionais. Mas esses estudos foram duramente criticados porque refletem um tipo de estudo comparado que não é comum na disciplina hoje em dia. Em outras palavras, focalizam algo a que hoje nos referimos como “influências entre culturas”. De fato, existem campos de estudo acadêmicos contemporâneos, inclusive a literatura comparada, que se apoiam quase exclusivamente nesse tipo de atividade. Os eruditos da literatura comparada têm, obviamente, uma orientação humana, mas sua busca básica tem fortes implicações científicas, na tentativa de desvendar as inter-relações entre indivíduos, escolas de pensamento ou literaturas nacionais através do tempo e do espaço. Em termos de tempo, os especialistas da literatura comparada desejam mapear o modo como a literatura católica alemã influenciou o classicismo alemão e, como este, por sua vez, influenciou o romantismo; como Shakespeare transformou a literatura inglesa; e como a literatura moderna europeia tem uma dívida para com as literaturas grega e latina. Em termos de espaço, os estudiosos da literatura comparada esperam traçar o movimento dos temas e dos gêneros de um lugar para outro: como os temas religiosos na Suíça migraram para a Holanda e de lá para os Estados Unidos da América; como Tolstoi, Emerson e Thoreau influenciaram os escritores indianos no sul da Ásia; como a África incorpora os estilos europeus de escrita; como o arquétipo de Don Juan muda de uma cultura para outra (HIGHET, 1992; WEISBUCH, 1989).

Exatamente como no campo da literatura comparada, a influência entre culturas é uma parte definida e admirável da herança da educação comparada que merece ser mais apreciada do que algumas vezes é. Os especialistas da educação comparada poderiam trazer uma grande contribuição aos trabalhos da disciplina prestando

atenção aos esforços históricos e contemporâneos. O trabalho de países como Noruega, em termos de formulação de políticas nacionais de reforma, foi especialmente significativo. Um exemplo: na tradição da reforma educacional norueguesa, normalmente é estabelecida uma comissão – seja o Parlamento ou um departamento do governo – para estudar a situação e fazer recomendações de mudanças. Essas recomendações são feitas na forma de documentos considerados ante-projetos de lei, e desde os seus primórdios, na década de 1840, essas comissões sempre descreveram as condições relevantes em todos os países escandinavos, no resto da Europa Ocidental e mesmo na América do Norte, que serviram como opções para considerar vias alternativas de ação e modelos para possível adoção (RUST, 1990). Explorando o mundo educacional externo, a Noruega estava apta a promover melhorias úteis e adequadas ao seu próprio sistema educacional.

Assim como a Noruega interessou-se por outros países europeus, também os Estados Unidos manifestaram interesse pela Europa, desenvolvendo relações com a França, a Alemanha e a Inglaterra. O envolvimento norte-americano na Prússia fazia parte de um interesse crescente em toda a Europa nas décadas de 1830 e 1840, iniciado principalmente com o relatório do erudito francês Victor Cousin, que foi enviado à Alemanha pelo Ministério da Educação francês em 1831. A tradução inglesa do relatório de Cousin, feita por Sarah Austin, em 1834, chegou aos Estados Unidos e serviu como um chamado de trombeta para um êxodo geral de educadores e de políticos dos Estados Unidos para a Europa, principalmente para a Prússia. De fato, Burke A. Hinsdale considerou que o relatório de Cousin “produziu resultados, diretos ou indiretos, superiores em importância aos de qualquer outra obra educacional em toda a história do país” (HINSDALE, 1906).

É evidente que o relatório era utilitarista, descritivo e laudatório. Depois de sua viagem à Europa, Calvin E. Stowe voltou para os Estados Unidos da América para declarar, diante da Assembleia do Estado de Ohio, que o sistema educacional prussiano não era um “esquema visionário”, mas representava um programa de instrução “dos melhores jamais organizados em distritos escolares” (STOWE, 1930). Alexander Dallas Bache voltou para os Estados Unidos da América após dois anos estudando escolas europeias para relatar que a educação primária prussiana era o “mais perfeito dos sistemas centralizados” (BACHE, 1839). Horace Mann, Secretário do Conselho de Educação do Estado de Massachusetts de 1837 a 1848, declarou em seu Sétimo Relatório Anual: “Entre as nações da Europa, a Prússia é a que goza da mais notável reputação pela excelência de suas escolas” (MANN, 1844). O mesmo elogio é expresso por Henry Barnard, superintendente das escolas públicas do Estado de Connecticut, que afirmou que as escolas prussianas “atingiram o nível da excelência, o que chamou a atenção de estadistas e causou a admiração de educadores inteligentes em todo o mundo cristão” (BARNARD, 1854).

O educador comparativista Isaac Kandel teria certamente condenado tais relatos sobre a educação prussiana, pois percebia que eram permeados de

meras descrições da administração, da organização e das práticas [...] escritos inteiramente do ponto de vista único da educação, sem qualquer análise cuidadosamente fundamentada daquilo que o sistema significava ou representava no campo do desenvolvimento e do progresso nacional [...]; em geral, esses relatos não eram preparados à luz de sua relevância em relação aos problemas americanos específicos, ou, quando eram preparados, não davam suficiente atenção a diferenças em ambientes nacionais (KANDEL, 1930).

Essas críticas, incluindo a de Kandel, analisaram esses relatórios fora de seu contexto e ignoraram a clara percepção dos especialistas educacionais norte-americanos em relação à situação na Prússia. As recomendações dos relatórios norte-americanos não foram aceitas universalmente pelos formuladores de políticas nos Estados Unidos, que se opuseram à adoção da escola prussiana, vista como um instrumento do Estado prussiano para perpetuar objetivos monárquicos e controlar o espírito revolucionário crescente dentro de suas fronteiras. Em resposta a esse desafio, os reformadores admitiram prontamente que havia uma relação entre despotismo e as escolas prussianas. Calvin E. Stowe admitiu abertamente que todo o programa educacional da Prússia “integrava-se à força militar, sempre presente no despotismo, um forte poder moral acima da compreensão e dos afetos do povo” (STOWE, 1930). No entanto, os reformistas norte-americanos reagiram a esse argumento negativo, declarando que o mal era naturalmente separável do bem. Horace Mann dizia que, se os professores prussianos podiam ensinar leitura, escrita, geografia e aritmética na metade do tempo que era necessário na América, certamente poderiam “copiar seus métodos de ensino desses elementos sem, no entanto, adotar suas noções de obediência passiva ao governo” (MANN, 1844). O autor argumentou que as faculdades humanas eram as mesmas em qualquer lugar. Portanto, os melhores meios para seu crescimento e desenvolvimento seriam os mesmos e boas escolas podem ser usadas para fortalecer o espírito democrático e republicano na América. Certamente o contexto e a análise eram importantes para os reformadores escolares norte-americanos comprometidos com o estudo da educação comparada.

Os educadores comparativistas têm sido sensíveis às influências estrangeiras na educação; uma vez que a educação comparada tornou-se um campo acadêmico, seus fundadores foram, de modo geral, mais sensíveis quanto às possibilidades de aproveitar os modelos antigos para “aperfeiçoar sistemas nacionais com transformações e modificações” do que à ideia de incluir influências estrangeiras do passado em suas próprias análises de um sistema educacional de uma nação (HANS, 1955). Claramente, os primeiros estudos comparados visavam contribuir diretamente para o movimento norte-americano de escolas integradas, que levou ao estabelecimento de um sistema escolar norte-americano. Consequentemente, a escola integrada norte-americana era quase uma cópia exata da *Volksschule*⁶. Curiosamente, esses reformistas norte-americanos muitas vezes conservaram os termos franceses

6. NT: Escola prussiana.

utilizados por Cousin. Assim, a escola normal norte-americana é uma réplica do seminário alemão de formação de professores, apesar de usarmos o termo francês.

Felizmente, esse tipo de atividade pré-acadêmica da educação comparada não desapareceu das nossas atividades acadêmicas atuais. Alguns trabalhos importantes foram feitos em círculos de educação comparada, no que diz respeito a identificar as influências em mudanças e reformas educacionais. Harry Armytage, por exemplo, escreveu quatro livros fazendo o levantamento das influências da América, da França, da Alemanha e da Rússia na educação inglesa (ARMYTAGE, 1967, 1968, 1969a, 1969b). Friedrich Schneider dedicou grande parte do seu período de exílio da Alemanha nazista identificado as influências da educação alemã em outros países (SCHNEIDER, 1943). Embora sua escolha de tópico seja compreensível, tendo em vista o contexto nacional-socialista no qual trabalhava, sua contribuição às influências ainda é significativa. Parte do trabalho do autor sênior desse artigo centrou-se nas influências recíprocas sobre educação entre alemães e norte-americanos (RUST, 1967, 1968, 1997). De fato, a dissertação de Rust representa um dos poucos estudos de interesse histórico de um único país pela educação além de suas fronteiras (RUST, 1967).

Felizmente para os especialistas da educação comparada, trabalhos contemporâneos significativos têm tratado de “influências entre culturas” pelo menos no empréstimo de termos. Recentemente, estudiosos da Universidade de Oxford, sob a liderança de David Phillips, envolveram-se em um processo de conceituação do que ocorre no processo de empréstimo entre nações, particularmente no que diz respeito à formulação e à implementação de políticas (PHILLIPS; OCHS, 2003). O marco teórico de Oxford não é diferente daquela desenvolvida por Rust em seu estudo de formulação de políticas educacionais e seu processo de implementação na Noruega, que envolve uma série de fases: estudo de iniciação, construção de consenso, marco legal e implementação (RUST, 1989).

Phillips e seus colegas envolveram-se no estudo geográfico e histórico desde um grande número de estudos de casos que demonstraram parcial ou totalmente o processo de empréstimo (PHILLIPS, 2004). A esses acadêmicos de Oxford juntaram-se pessoas como Gita Steiner-Khamsi do *Teachers College*, da Universidade de Colúmbia, que têm interesse em um intercâmbio recíproco de receber e oferecer cooperação (STEINER-KHAMSI, 2004).

O processo de empréstimo teve continuidade enquanto havia unidades administrativas separadas que mantinham relações entre si. Não está claro de que forma a globalização fornece questões especiais que possam ser abordadas tanto em relação ao contexto quanto às circunstâncias. A maioria dos processos de empréstimos documentados ocorreram entre Estados-nação ou entre sistemas de educação na era moderna. Com a emergência de condições transnacionais no contexto da globalização, ainda restam novos modelos a desenvolver, capazes de esclarecer o processo de emprestar e de tomar emprestado na educação, como discutiremos na seção final deste artigo.

Abordagem científica da educação comparada

Se existe um tema comum que atravessa a história da educação comparada, pelo menos como campo acadêmico, esse tema é a busca para tornar-se uma ciência. Essa busca reflete-se também em todo o campo de estudos educacionais. Em 1887, o primeiro catedrático norte-americano de educação, William H. Payne, apresentou a natureza específica da questão, observando que “a educação é, acima de tudo, uma arte empírica”. Não existe ciência da educação, mas um propósito importante do campo no ensino superior “é o desenvolvimento da ciência educacional” (PAYNE, 1887). Essa questão não é somente norte-americana. Observamos anteriormente que alguns alemães preferiram usar a expressão “pedagogia comparada”, porque reflete um meio-termo entre o idealista e o realista, uma arte de educar, uma arte empírica, a noção contraditória da “arte da ciência”. Nossa própria posição com relação à educação comparada é que ela nunca foi destituída de impulsos científicos. Mesmo a prática pré-acadêmica da educação comparada, à qual nos referimos como “influências entre culturas”, tem nítidas dimensões científicas.

A educação comparada deve ser vista como um entre muitos campos de estudos comparativos que surgiram no momento em que a ciência se tornava parte dos estudos acadêmicos. Considera-se que os campos de estudos comparados surgiram nas ciências biológicas nos séculos XVII e XVIII, como subcampos da anatomia, da paleontologia e da embriologia, mas se expandiram rapidamente para praticamente todos os campos que surgiam à época. Na verdade, alguns desses campos de estudo, inclusive a sociologia, foram inicialmente identificados como comparativos por natureza.⁷ Em 1905, Louis Henry Jordan escreveu um grande volume intitulado “Comparative Religion”⁸, em que enaltecia nada menos do que 26 campos comparativos, alegando que a característica comum a todos esses campos era sua “metodologia distintiva”. Ou seja, todos eles usavam o método científico e buscavam “interpretar aquelas leis fundamentais de relação”. E segundo Jordan, a educação comparada era um dos mais exemplares entre esses campos comparativos científicos, porque “nenhum método de investigação mostrou-se mais frutífero em termos de sugestões sensatas”.⁹

Se o exemplo de Jordan é útil para nós, vemos que, ao entrar na academia, a educação comparada já tinha sido identificada como uma ciência. Devemos considerar os métodos, a metodologia e a epistemologia ligados à educação comparada no contexto do cenário amplo da educação superior, e principalmente no contexto da ciência. A “Encyclopedia of Philosophy”¹⁰, por exemplo, trata do significado dos termos “método” e “metodologia” sob o verbete “método científico” (EDWARDS, 1967).

7. Auguste Comte, pai da sociologia, inicialmente chamou essa área de “sociologia comparada” (COMTE, 1988).

8. NT: “Religião comparada”.

9. Os campos discutidos por Jordan eram anatomia comparada, filologia comparada, gramática comparada, educação comparada, filosofia comparada, psicologia comparada, história comparada, geografia comparada, civilizações antigas comparadas, arte comparada, arquitetura comparada, agricultura comparada, silvicultura comparada, estatística comparada, etnologia comparada, mitologia comparada, sociologia comparada, higiene comparada, fisiologia comparada, zoologia comparada, jurisprudência comparada, economia comparada, colonização comparada, civismo comparado e política comparada (JORDAN, 1905, p. 35).

10. NT: “Enciclopédia de filosofia”.

Os termos estão inextricavelmente associados à intenção de atribuir *status* científico a campos acadêmicos. Bernard S. Phillips concorda com a maioria dos textos que tratam de pesquisa em ciências sociais, ao explicar o método científico como:

(1) definir problemas de modo a construir a partir do conhecimento disponível; (2) obter informações essenciais para lidar com esses problemas; (3) analisar e interpretar esses dados de acordo com regras claramente definidas; (4) comunicar os resultados desses esforços a outras pessoas (PHILLIPS, 1976).

Robson afirma também que estratégias de pesquisa geralmente envolvem quatro níveis: (1) projeto de pesquisa; (2) métodos de coleta de dados; (3) análise dos dados; e (4) interpretação e implicações da análise (ROBSON, 1993). Há uma diferença fundamental entre os termos metodologia e métodos em nossa pesquisa. A primeira e a última das estratégias observadas por Phillips e Robson estão tão solidamente associadas a questões conceituais que sua natureza é, sobretudo, metodológica, enquanto apenas o segundo e o terceiro níveis lidam explicitamente com métodos.

Quando nos referimos a metodologias de pesquisa, temos em mente o contexto mais amplo para os métodos que estão sendo aplicados. Além disso, metodologias geralmente têm implicações teóricas, no sentido de que fornecem teorias sobre o modo como a pesquisa avança ou deve avançar. Há uma longa tradição metodológica na educação comparada. Os primeiros acadêmicos que se dedicaram à educação comparada, como Isaac Kandel, Nicholas Hans e Friedrich Schneider, argumentavam que a educação só pode ser entendida no contexto das forças amplas de caráter econômico, político, cultural e social de um país. E sua metodologia exigia que os sistemas educacionais não só fossem descritos em detalhe, mas também que se extraísse o significado dos fenômenos educacionais por meio da interpretação das condições econômicas, políticas, culturais e sociais que definiam os sistemas educacionais (HANS, 1955; KANDEL, 1933; SCHNEIDER, 1961). Nesse conceito, a educação não é um setor separado ou isolado da sociedade – ela está profundamente enraizada nas condições políticas, culturais e econômicas de uma sociedade.

No momento em que a educação se viu enredada no movimento para ser mais científica, os debates metodológicos mudaram para questões das ciências sociais. Uma das principais questões da educação comparada, à qual se dedicaram estudiosos como Brian Holmes e George Bereday, foi se a pesquisa deveria avançar indutiva ou dedutivamente (BEREDAY, 1960; DEWEY, 1910; HOLMES, 1965; POPPER, 1963). Os primeiros acadêmicos mencionados no parágrafo anterior assumiram como certo que o processo era indutivo. Os sistemas educacionais eram descritos e então interpretados a partir do contexto econômico, político, cultural e social mais amplo. A metodologia comparada de Bereday também era indutiva, no sentido de que começava com descrições de dois ou mais países; esses sistemas eram então interpretados a partir de um contexto mais amplo. Na fase seguinte, os dados relativos aos países eram justapostos e, por fim, comparados. Trata-se claramente de uma metodologia de natureza indutiva. Brian Holmes desafiou essa

tradição baseando-se em pessoas como John Dewey e Karl Popper para explicar sua abordagem de pesquisa chamada hipotético-dedutiva, e criticou seus colegas por sua tendência a iniciar o processo de pesquisa com descrições de fenômenos educacionais, chegando à teoria somente num estágio posterior do processo. A discussão não morreu e persiste como questão metodológica no debate sobre a chamada *grounded theory*¹¹ (STRAUSS; GLASSER, 1967).

As metodologias relacionam-se também à seleção dos métodos de pesquisa. A escolha de coleta de dados deve ser feita sobre uma base teórica e considerando quais são as fontes de dados que fornecem as provas mais convincentes. É o que ocorre, particularmente, na determinação de quando e até que ponto a pesquisa deve ser de natureza qualitativa ou quantitativa (CROSSLEY; VULLIAMY, 1984; HEYMAN, 1979; MASEMANN, 1976). O foco dessa questão está nos usos da pesquisa. Robert Stake assim explica as diferenças de orientação entre os pesquisadores que usam o modelo qualitativo e os que usam o modelo quantitativo:

Os pesquisadores partidários da pesquisa quantitativa reivindicam insistentemente explicações e controle; os pesquisadores partidários da pesquisa qualitativa reivindicam insistentemente a compreensão das inter-relações complexas de tudo o que existe (STAKE, 1995).

As questões metodológicas da educação comparada também têm a ver com a determinação de até que ponto os estudos devem ser descritivos, interpretativos ou prescritivos, ou se devem ser voltados para o aprimoramento contínuo (meliorista), ideológico ou estritamente neutro (KAZAMIAS, 1961), ou até que ponto devem basear-se em problemas (HOLMES, 1965). Outras questões metodológicas envolvem a relação entre ação e pesquisa, a relação entre pesquisador e objeto da pesquisa¹², e se uma única perspectiva é mais adequada do que perspectivas múltiplas (KELLNER, 1988).

Os métodos dizem respeito ao modo de coletar e analisar os dados. No momento de escolher os métodos de coleta de dados, estas são as perguntas do pesquisador: que tipo de informação se busca? De que fontes provém? Em que circunstâncias? Quando alguém decide sobre o modo de analisar os dados, está decidindo como dar sentido aos dados coletados.

A ciência foi particularmente importante no desenvolvimento dos estudos comparados, e os primeiros educadores comparativistas foram unânimes em identificar seu campo com o uso do *método* científico. Em um sentido científico mais geral, os acadêmicos comparativistas testaram hipóteses sobre as relações causais entre fenômenos. Entretanto, desde o início também delimitaram suas pesquisas científicas de duas maneiras. Primeiro, examinaram as semelhanças e

11. NT: Teoria fundamentada em dados.

12. Existem alguns ensaios excelentes sobre feministas e os dilemas por elas enfrentados no trabalho internacional. Ver, por exemplo, COOK; FONOW, 1991; WOLF, 1996.

diferenças entre fenômenos ou classes de fenômenos. Segundo, enquanto o compromisso da ciência geralmente era a experimentação, como meio de fazer classificações e testar a teoria, os comparativistas baseavam-se totalmente no estudo das variações no ambiente natural.

Não afirmamos que os estudos de educação comparada são fundamentalmente diferentes das ciências sociais em geral. Na verdade, todas as ciências sociais são comparativas por natureza, pelo menos na medida em que todo pensamento, especialmente o pensamento científico, é comparativo por natureza. A maior complicação dos estudos comparativos é que envolvem a análise de unidades dissimilares (diferentes sociedades e culturas) (SMELSER, 1976). Na educação comparada, a unidade de análise geralmente é o sistema educacional, ou uma subseção desse sistema, em dois ou mais Estados-nação (THOMAS, 1998). Reconhecemos que o campo da educação comparada nunca foi caracterizado por um único método ou metodologia de pesquisa. Isaac Kandell, em seu trabalho clássico, “Comparative education”, explicava que “a metodologia da educação comparada é determinada pelo propósito que o estudo deve atingir” (KANDEL, 1933). Em outras palavras, Kandell supunha que diferentes perguntas requerem meios um pouco diferentes para respondê-las. Entretanto, nossos projetos de pesquisa na Universidade da Califórnia, em Los Angeles (UCLA), confirmaram que os tipos de estratégias de pesquisa disponíveis para pessoas como Kandell eram bastante limitados, na medida em que focalizavam sobretudo estratégias históricas e humanistas.

A educação comparada amadurece

Desde que entrou no mundo acadêmico, a educação comparada passou por grandes mudanças que, de modo geral, representam complexidade e uma diversidade crescentes nesse campo. Tais mudanças têm vantagens e desvantagens que pretendemos discutir e interpretar.

Internacionalização da educação comparada

A educação comparada começou como campo acadêmico nos Estados Unidos, mas desenvolveu-se rapidamente no Canadá, na Grã-Bretanha, na Alemanha e em outros países europeus. Essa situação eurocêntrica continuou sendo a principal base dessa área de estudos até a última quarta parte do século XX, quando os programas e as cátedras começaram a expandir-se rapidamente para outras partes do mundo.

Erwin Epstein refere-se a esse processo como “internacionalização da educação comparada” (EPSTEIN, 1981). A expansão desse campo de estudos é melhor ilustrada pelo crescimento do *World Council of Comparative Education Societies* (WCCES)¹³, organizado em 1970 para promover o avanço do campo em nível global. O WCCES realizou 12 congressos mundiais, o último deles em Havana, Cuba, em

13. NT: Conselho Mundial de Sociedades de Educação Comparada.

2004. No momento em que escrevíamos este artigo, em 2007, 33 sociedades diferentes de educação comparada estavam registradas como membros do Conselho Mundial.¹⁴ A literatura registra vários relatos que envolvem educação comparada em áreas específicas do mundo. Os Estados Unidos reivindicam o primeiro relato das origens de sua associação (TEMPLETON, 1954), mas também há relatos históricos de educação comparada relativos ao Japão, China Continental, Índia, Alemanha (RUST, 1967), antiga União Soviética, Europa em geral (COWEN, 1980) e outras unidades geográficas. Gary Tsuchimochi afirma que a educação comparada no Japão foi consequência natural da Segunda Guerra Mundial, quando os japoneses queriam ter acesso às vantagens educacionais que o Ocidente lhes apresentava (TSUCHIMOCHI, 1982). Sureshchandra Shukla acredita que o interesse na Índia pela educação comparada nasceu de seu passado colonial, mas também em consequência do interesse em compreender as condições educacionais de seus vizinhos China e Indonésia e de outros países (SHUKLA, 1983). A Sociedade Chinesa de Educação Comparada foi criada em 1979, com a intenção de romper o isolamento da comunidade educacional chinesa em relação ao resto do mundo, de modo a permitir-lhe aprender com os acontecimentos em outros lugares, e também disseminar os resultados de pesquisa sobre a realidade educacional na China (CHEN, 1994). A antiga União Soviética incentivou o desenvolvimento da educação comparada em sua esfera de influência, mas com intenções específicas que eram únicas entre os profissionais da educação comparada. A União Soviética usou a educação como ferramenta de propaganda, uma vez que o Ocidente desejava publicar artigos escritos por soviéticos, ainda que esses artigos glorificassem acontecimentos da União Soviética e criticassem o Ocidente por sua decadência e por seus programas e políticas educacionais de cunho capitalista (HANS, 1964).

Ampliando o escopo de opções de pesquisa

As metodologias dos pioneiros do campo eram notavelmente semelhantes, porque o campo da educação comparada jamais foi caracterizado por um único método. Embora há algumas décadas se limitassem a análises da literatura e de dados históricos, e as estratégias de pesquisa para a coleta de dados desenvolveram-se significativamente ao longo do tempo. Quando falamos em revisões da literatura, referimo-nos a estudos cujos argumentos baseiam-se em fontes secundárias e podem, portanto, ser considerados ensaios interpretativos. As abordagens mais convencionais da ciência social – como entrevistas, etnografias, participação/observação, questionários e outros tipos de pesquisa de campo – desenvolveram-se de maneira notável. Além disso, revistas especializadas sobre educação comparada mostram estratégias adicionais, como revisões de projeto, análise de conteúdo de textos, análise de dados de recenseamento e outros levantamentos importantes.¹⁵

14. Disponível em: <<http://www.hku.hk/cerc/wcces.html>>.

15. Para informações específicas em relação a essas estratégias, ver Rust et al. (1999).

Ampliando o escopo de opções de análise de dados

Inicialmente, a natureza da análise de dados em educação comparada era quase exclusivamente qualitativa. Em outras palavras, a tradição era construtivista, interpretativa e naturalista, baseada em um paradigma de interação contínua do pesquisador com o tema objeto pesquisado e de sua participação no processo de avaliação. Esse processo persiste ainda hoje, de forma reduzida, embora um dos esteios mais importantes do campo seja, atualmente, uma orientação mais positivista, de ciência social objetiva. De fato, nosso trabalho na UCLA indica que os principais campos com os quais hoje se identificam os pesquisadores da educação comparada são sociologia, ciência política e economia (HENRICKSON et al., 2003). Resta uma tendência generalizada a valer-se de dados qualitativos, porém os estudos quantitativos intensificaram-se de maneira significativa a partir de meados da década de 1960. Esses estudos quantitativos estão muito relacionados a levantamentos e questionários.

Ampliando a orientação geográfica da pesquisa

A primeira observação importante é que o foco geográfico da pesquisa comparada mudou radicalmente da década de 1960 até hoje. Na década de 1960, os estudos de educação comparada focalizavam predominantemente o mundo desenvolvido. De fato, em algumas áreas do mundo, a educação comparada era vista como algo bastante teórico e separado do mundo em desenvolvimento. Na Universidade de Londres, por exemplo, havia uma separação nítida entre o programa de educação comparada e o antigo Departamento de Educação em Países em Desenvolvimento, que inicialmente focalizava questões coloniais, passando depois a tratar, de maneira geral, de “projetos britânicos de assistência a países estrangeiros e capacitação de administradores, e professores e demais especialistas dos serviços educacionais (por exemplo, inspetores e orientadores) no terceiro mundo [...]” (ALTBACH, 1991). Isso mudou, e mesmo na Universidade de Londres os dois departamentos fundiram-se por algum tempo no Departamento de Educação Internacional e Comparada.

As origens geográficas dos acadêmicos também mudaram. Os especialistas que integravam os primeiros centros de estudo de educação comparada provinham quase exclusivamente de países desenvolvidos. Brickman, Eggertsen e Anderson eram norte-americanos; Hans era russo e de origem alemã; Kandel era romeno, e viveu e lecionou na Inglaterra, e, posteriormente, nos Estados Unidos; Bereday era polonês; Rosello era suíço; Schneider e Hilker eram alemães; Foster, Noah, Eckstein, Lauwerys (belga de nascimento), King e Holmes eram ingleses. Kazamias era um grego, educado na Inglaterra que, posteriormente, lecionou nos Estados Unidos. Hoje, é cada vez maior o número de estudiosos da área originários de diferentes partes do mundo. A tendência é que venham de países de todas as esferas do desenvolvimento humano – embora, com a economia política dos países refletindo o baixo nível de desenvolvimento humano, os acadêmicos desses países não tenham a mesma visibilidade que aqueles de outras partes do mundo,

principalmente porque não dispõem dos recursos necessários para envolver-se em projetos internacionais de pesquisa. Observam-se alguns acontecimentos notáveis. Na década de 1990, na China, por exemplo, havia nada menos que sete periódicos dedicados exclusivamente à educação comparada (CHEN, 1994). Segundo um boletim recente da Universidade de Nan Tou, em Taiwan, a universidade mantém seis cargos docentes na área de educação comparada – um número superior ao de qualquer centro universitário norte-americano de educação comparada.

Teoria em educação comparada

Nada mudou mais do que a teoria nas últimas décadas. Já observamos que uma tradição liberal humanista exemplificava os primeiros tempos da educação comparada nas universidades, mas essa tradição logo cedeu lugar aos esforços para fazer da educação comparada um empreendimento científico. As bases teóricas da educação comparada deslocaram-se para as ciências sociais, e o campo identificou-se com duas orientações teóricas muito próximas: o funcionalismo estrutural e a modernização. Kazamias e Schwartz observam que o funcionalismo estrutural enfatiza “funções sociais, interdependência social, ordem ou consenso social e ciência sem valores” (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977). No contexto da educação comparada, esses acadêmicos acreditam que ela procura descrever as inter-relações de sistemas educacionais e outras instituições sociais. Inquestionavelmente, o funcionalismo estrutural predominou como orientação teórica sociológica daquele período. Sua predominância foi tal que passou a ser considerado simplesmente como a orientação na qual todo e qualquer estudo legítimo de forças e fatores sociais deveria basear-se.

Ao mesmo tempo, a educação comparada começava a dedicar-se à modernização, ou ao processo de mudança pelo qual as sociedades tradicionais tornar-se-iam modernas. A escolarização e a educação eram vistas como o mecanismo pelo qual esse processo aconteceria, e assim a educação comparada tornou-se um elemento central em qualquer esquema de modernização (ALTBACH, 1991). Algumas orientações teóricas específicas foram utilizadas na análise da modernização, inclusive a teoria do capital humano, o funcionalismo estrutural e a teoria dos sistemas. Os especialistas da educação comparada estavam à vontade em seu papel no processo de modernização, uma vez que o campo sempre tivera inclinação reformista, um papel de natureza prática na transformação não só da educação em qualquer sociedade, mas usando a educação para transformar a própria sociedade (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977). Essa fora a intenção central em muitas das atividades dos primeiros reformistas, ansiosos por estender sua influência a outras culturas, por meio da reforma educacional.

Na década de 1970, a dominação do funcionalismo estrutural e da modernização declinou abruptamente, à medida que a hegemonia das primeiras orientações teóricas era desafiada com êxito. Os maiores desafios vieram de uma série significativa de “comunidades emergentes de conhecimento crítico e interpretativo” (PAULSTON, 1993), que tentavam transformar os Estados Unidos

em uma sociedade mais aberta e pluralista. Mesmo não tendo conseguido transformar a sociedade, conseguiram mudar os ambientes acadêmicos, inclusive a educação comparada.

Com o declínio do impulso hegemônico das décadas de 1950 e 1960, os comparativistas passaram a orientar-se cada vez mais para a teoria, em grande parte porque os periódicos que publicavam trabalhos de educação comparada refletiam um número crescente de linhas teóricas. Além disso, nosso trabalho na UCLA confirmou que os autores incluíam perspectivas múltiplas em seus trabalhos. Em nossas investigações de autores de estudos comparados compilamos uma lista de pelo menos 26 diferentes linhas teóricas que os autores que publicavam nos mais importantes periódicos de educação comparada utilizavam em seus artigos.

Cabe enfatizar que, de maneira geral, os autores que se baseiam em uma teoria e a desenvolvem são dedicados à ciência. Descobrimos que praticamente a maioria das pessoas que contribuem em publicações de educação comparada dedica-se à teoria, e os poucos que negam que seu trabalho seja orientado para a teoria consideram-no descritivo e voltado para a prática. São mais “profissionais” do que “acadêmicos”.

Uma das principais preocupações levantadas ao longo dos anos é a falta de unidade no campo da educação comparada. Certamente, na época em que a educação comparada chegou à academia havia um sentido de unidade no que diz respeito às disciplinas no campo, ao foco geográfico, às origens dos primeiros estudiosos da educação comparada, à metodologia e à orientação teórica. Ao longo do tempo, essa unidade se perdeu, e surgiu uma preocupação quanto à possibilidade de que o campo se estendesse de maneira incontrolável e se fragmentasse em todos os sentidos acima mencionados, a ponto de reduzir-se a uma identidade pouco coerente.

De nossa perspectiva privilegiada, vemos o campo tornar-se pluralista, e não fragmentado, e esse pluralismo pode ser visto como uma força, pois indica uma ruptura com a ortodoxia asfixiante que caracterizava o campo na década de 1950 e início da década de 1960, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista metodológico. Entretanto, qualquer fenômeno que gira pode descontrolar-se, perdendo assim todo senso da identidade e da coesão necessárias para que o campo cresça e prospere. Esse não é o caso, certamente; a educação comparada é, a nosso ver, um campo de trabalho saudável e definido.

Para onde vai a educação comparada?

Nossa perspectiva geral é que a educação comparada goza de boa saúde; está agora optando por direções que introduzem uma perspectiva nova para aqueles que estiveram no campo durante diversas décadas, o que tem sido destacado pelos alunos de educação comparada que estão ingressando na área. Essa especialidade atingiu um ponto decisivo e otimista no final da década de 1960, com a publicação de “*Toward a Science of Comparative Education*”¹⁶, de Harold Noah e Max

16. NT: “Rumo a uma ciência da educação comparada”.

Eckstein. O tom geral do livro era de que a área finalmente se estabelecia como ciência legítima. Os autores descrevem várias fases da área, inclusive os relatos de viajantes, o empréstimo educacional, a cooperação internacional em educação, as forças e os fatores que configuram a educação. Todos esses foram “predecessores da moderna educação comparada” (NOAH; ECKSTEIN, 1969).

O discurso sobre a moderna educação comparada abrange intrinsecamente a noção de globalização. Val Rust abordou o tema da interseção da educação e da globalização em “Foreign Influences in Educational Reform”¹⁷, que levanta a questão: a pesquisa no campo da educação comparada conseguiu acompanhar o ritmo da rápida progressão da globalização? Rust cita três categorias de resposta da educação à globalização: receptividade, resistência e renovação (RUST, 2004).

A receptividade, também identificada como “atração e empréstimo entre nações”, é o processo pelo qual as comunidades educacionais respondem positivamente às influências externas, adotando aspectos de outros sistemas educacionais com o objetivo desejado de aprimorar seu próprio sistema. Esse foi o principal foco do campo, desde sua origem. O segundo tipo de resposta das comunidades educacionais é a resistência. Defendida por teóricos radicais, a resistência tenta conter as forças capitalistas, opressoras, da globalização neoliberal, por meio de esforços comuns para manter e celebrar as diferenças entre culturas, idiomas e ideologias políticas. Por todo o mundo, o imperialismo cultural, uma consequência do colonialismo, e agora da globalização, foi responsável pelo declínio e pela destruição de incontáveis idiomas e culturas. A renovação – terceiro tipo identificado de resposta – inicia-se para garantir a preservação e a promoção desse conhecimento autóctone.

A receptividade, a resistência e a renovação retratam adequadamente um foco histórico da educação comparada. Entretanto, como profissionais promissores nessa área, os autores mais jovens deste artigo sentem que faltou foco na natureza opressora da imposição forçada de programas ou requisitos educacionais de países dominantes para países dominados, em relações não simbióticas que acabaram por desencadear as respostas de resistência e renovação. Essa relação entre países dominantes e dominados difere substancialmente da descrição de uma “teoria de recepção” elaborada por Rust, e acreditamos que outra categoria deva ser levada em conta no campo da educação comparada. Essa categoria é comparável à teoria da reprodução, na qual “as escolas funcionam no interesse da sociedade dominante” (GIROUX, 1983). Enquanto a receptividade reflete os esforços internos para aperfeiçoar um sistema educacional por meio da incorporação de aspectos selecionados de sistemas externos, a reprodução é a implementação forçada de sistemas educacionais por uma sociedade externa dominante. Nesse caso, a sociedade dominante refere-se aos países desenvolvidos, ou países capitalistas industrializados¹⁸ com um currículo oculto de

17. NT: “Influências estrangeiras na reforma educacional”.

18. NRTT: Os chamados *core countries* da teoria dos sistemas-mundo.

promoção da cultura dominante e de manutenção de uma relação de desigualdade e dependência. Essa é uma consequência importante da globalização que exige total atenção dos futuros pesquisadores da educação comparada.

A corrente dominante da educação comparada aceitou o avanço da modernidade como uma definição fundamental de educação. Sendo profissionais novos na área, desafiamos essa noção e instamos os profissionais progressistas da educação comparada a considerar cooperativamente um significado de educação que promova o avanço da humanidade, e não da modernidade. Como parte dessa consideração, é preciso perguntar: a corrente dominante da educação comparada promoveu uma “educação” libertadora ou, em vez disso, uma ideologia política neoliberal hegemônica? Paulo Freire afirma de maneira inquestionável que educação é política (SHOR; FREIRE, 1987). Ao promover a modernidade, a educação comparada ficou do lado do modelo econômico capitalista que Freire descreve como “absolutamente insensível à dimensão ética da existência” (FREIRE, 1998). A educação comparada precisa de um discurso compartilhado sobre as forças políticas que introduziram a modernidade na definição de educação. Uma breve consideração da iniciativa Educação para Todos (EPT), da UNESCO, fornece o ímpeto necessário para esse discurso.

Os objetivos da EPT, quase universalmente aceitos, representam uma definição humanista significativa e abrangente de educação que enfatiza os aspectos de equidade, acesso e alfabetização. Com base na última avaliação quantitativa de EPT feita pela UNESCO, praticamente nenhum dos países da África, do Oriente Médio (com exceção de Israel), dos países não anglófonos do Caribe, ou dos países da América Latina – muitos dos quais foram forçados a adotar sistemas educacionais de base capitalista – atingiu até agora seus objetivos de EPT (UNESCO, 2006). A exceção a destacar é Cuba, que foi bem-sucedida trabalhando fora da estrutura capitalista global dominante. Infelizmente, Cuba não recebeu distinção alguma por ter atingido os objetivos da EPT. Isso se deve, inevitavelmente, a seu *status* marginalizado por não apoiar a ideologia capitalista dominante. Considerando-se que o projeto EPT promove uma perspectiva educacional humanista, Cuba deveria ser aplaudida por cumprir os objetivos da EPT e ser considerada modelo para outros países.

Em um contexto histórico, a educação comparada proporcionou uma base forte para a cooperação internacional pelo avanço da educação receptiva. Entretanto, negligenciar o aspecto reprodutivo da corrente dominante da educação comparada levou à necessidade de resistência e renovação. O reconhecimento destes dois últimos tipos de resposta foi um sinal de alerta de que o foco e a abordagem intervencionista da área resultaram em relações internacionais não simbióticas e em uma comunidade global cada vez mais dependente e exploradora. Como educadores promissores da área da educação comparada, concordamos com a afirmação de Arnove:

Acreditamos que a educação comparada pode, e *deve*, desempenhar um papel importante contribuindo para tornar possível que as futuras gerações usem seus talentos

em prol da paz internacional e da justiça social em um mundo cada vez mais interconectado (ARNOVE, 1999).

Para desempenhar esse papel, a educação comparada faria bem em voltar a suas raízes. Isaac Kandel, o pioneiro da área que mencionamos anteriormente, escreveu em 1955:

Visto que uma nação busca por meio da educação moldar o caráter de seus cidadãos, e assim refletir seus propósitos – políticos, sociais, econômicos e culturais –, um estudo de seu sistema educacional, como definido aqui, pode contribuir de maneira tão rica para uma compreensão de seus propósitos em geral quanto um estudo direto de suas políticas públicas (KANDEL, 1955).

Com esse entendimento da educação comparada como um campo dedicado à pesquisa e à receptividade, e não ao intervencionismo e à reprodução; com a aceitação de que a educação seja definida em termos de humanismo, e não de capitalismo; e com a *práxis* da libertação, e não da dominação, os países e as sociedades individuais podem apropriar-se da definição de seus próprios sistemas educacionais em benefício de seu povo, de sua cultura, de sua economia e de sua política.

Referências bibliográficas

- ALTBACH, P. Trends in comparative education. *Comparative Education Review*, n. 35, p. 491-507, 1991.
- ARMYTAGE, W. H. G. *The American influence on English education*. London: Routledge & Kegan Paul, 1967.
- ARMYTAGE, W. H. G. *The French influence on English education*. London: Routledge & Kegan Paul, 1968.
- ARMYTAGE, W. H. G. *The German influence on English education*. London: Routledge & Kegan Paul, 1969a.
- ARMYTAGE, W. H. G. *The Russian influence on English education*. London: Routledge & Kegan Paul, 1969b.
- ARNOVE, R. F. Introduction: reframing comparative education: the dialectic of the global and the local. In: ARNOVE, R. F.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Boulder: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- BACHE, A. D. *Education in Europe*. Philadelphia: Lydia Bailey, 1839.
- BARNARD, H. *National education in Europe*. Hartford: Case Tiffany & Co., 1854.
- BEREDAY, G. Z. F. Comparative education at Columbia University. *Comparative Education Review*, v. 4, n. 1, p. 15-17, 1960.
- BEREDAY, G. Z. F. James Russell's syllabus of the first academic course in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 7, n. 2, p. 189-196, 1963.
- BRICKMAN, W. W.; FRASER, S. E. (Eds.). *A history of international and comparative education*. Boston: Scott, Foresman & Co., 1968.
- CHEN, S.-C. Research trends in mainland Chinese comparative education. *Comparative Education Review*, v. 38, n. 2, p. 233-252, 1994.
- COMTE, A. *Introduction to positive philosophy*. Indianapolis: Hackett, 1988.
- COOK, J. A.; FONOW, M. M. (Eds.). *Beyond methodology: feminist scholarship as lived research*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 1991.
- COWEN, R. Comparative education in Europe: a note. *Comparative Education Review*, v. 24, n. 1, p. 98-108, 1980.
- CROSSLEY, M.; VULLIAMY, G. Case study research methods and comparative education. *Comparative Education*, n. 20, p. 273-286, 1984.
- DEWEY, J. *How we think*. Boston: D. C. Heath, 1910.
- EDWARDS, P. (Ed.). *The encyclopedia of philosophy*. New York: Macmillan, Free Press, 1967.

- EPSTEIN, E. Toward the internationalization of comparative education: a report on the World Council of Comparative Education Societies. *Comparative Education Review*, v. 25, n. 2, p. 261-171, 1981.
- FRASER, S. E. *Jullien's plan for comparative education: 1816-1817*. New York: Teachers College, Columbia University, 1964.
- FRASER, S. E.; BRICKMAN, W. W. (Eds.). *A history of international and comparative education*. Atlanta: Scott, Foresman & Company, 1968.
- FREIRE, P. Pedagogy of the heart. In: FREIRE, A. M. A.; MACEDO, D. (Eds.). *The Paulo Freire reader*. New York City: Continuum, 1998. p. 263-282.
- GIROUX, H. A. *Theory and resistance in education: a pedagogy for the opposition*. South Hadley, MA: Bergin & Garvey Publishers, 1983.
- HANS, N. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1955.
- HANS, N. The Soviet approach to comparative education. *Comparative Education Review*, v. 8, n. 4, p. 90-93, 1964.
- HARRIS, W. T. *The annual report of the commissioner for 1889*. Washington, D.C.: U.S. Board of Education, U.S. Printing Office, 1889.
- HENRICKSON, L.; FAISAON, S.; RUST, V. Theory in comparative education. *World Studies in Education*, v. 4, n. 1, p. 5-28, 2003.
- HEYMAN, R. Comparative education from an ethnomethodological perspective. *Comparative Education*, v. 15, n. 1, p. 241-249, 1979.
- HIGHET, G. *The classical tradition: Greek and Roman influences on Western literature*. New York: Oxford University Press, 1992.
- HILKER, F. *Vergleichende Pädagogik: eine Einführung in ihre Geschichte, Theorie und Praxis*. München: Max Hueber Verlag, 1962.
- HINSDALE, B. A. *History of the University of Michigan*. Ann Arbor: University of Michigan, 1906.
- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- JEFFERSON, T. The comparative advantages of an American rather than a European education. In: FRASER, S. E.; BRICKMAN, W. W. (Eds.). *A history of international and comparative education*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman & Co., 1785.
- JORDAN, L. H. *Comparative religion*. Edinburgh, Scotland: T. & T. Clark, 1905.
- KANDEL, I. *Comparative education*. Boston: Houghton Mifflin, 1933.
- KANDEL, I. *Essays in comparative education*. New York: Teachers College, Columbia University, 1930.
- KANDEL, I. *The new era in education*. Boston: Houghton Mifflin, 1955.
- KAZAMIAS, A. Some old and new approaches to methodology in comparative education. *Comparative Education Review*, n. 5, p. 90-96, Oct. 1961.
- KAZAMIAS, A.; SCHWARTZ, K. Intellectual and ideological perspectives in comparative education: an interpretation. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 3, p. 153-176, 1977.
- KELLNER, D. *Globalization and the postmodern turn*. 1988. Disponível em: <<http://www.gseis.ucla.edu/courses/ed253a/dk/GLOBPM.htm>>.
- MANN, H. Mr. Mann's seventh annual report: Education in Europe. *Common School Journal*, n. 6, p. 72, 1844.
- MASEMANN, V. Anthropological approaches to comparative education. *Comparative Education Review*, n. 20, p. 368-380, Oct. 1976.
- NOAH, H.; ECKSTEIN, M. *Toward a science of comparative education*. London: Collier-Macmillan, 1969.
- PAULSTON, R. Comparative education as an intellectual field: mapping the theoretical landscape. *Comparative Education*, v. 23, n. 2, p. 101-114, 1993.
- PAYNE, W. H. *Contributions to the science of education*. New York: Harper & Brothers, 1887.
- PHILLIPS, B. S. *Social research: strategy and tactics*. New York: Macmillan, 1976.
- PHILLIPS, D. Educational borrowing policy: historical and contemporary perspectives. In: COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY ANNUAL MEETING, Salt Lake City, Utah, March 9-12, 2004.

- PHILLIPS, D.; OCHS, K. Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices. *Comparative Education*, v. 39, n. 4, p. 451-461, 2003.
- POPPER, K. *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*. New York: Harper & Row, 1963.
- ROBSON, C. *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford, UK: Blackwell, 1993.
- RUST, V. D. The common school issue: a case of cultural borrowing. In: CORRELL, W.; SUELLWOLD, F. (Eds.). *Forschung und Erziehung*. Germany: Donauwoerth, 1968.
- RUST, V. D. *The democratic tradition and the evolution of schooling in Norway*. Westport, CT: Greenwood Press, 1989.
- RUST, V. D. Foreign influences in educational reform. In: ERTL, H. (Ed.). *Cross-national attraction in education*. Oxford: Symposium Books, 2004.
- RUST, V. D.; CLAUDE, A. Eggertsen: his formative years. In: LAWSON, R. F.; RUST, V. D.; SHAFER, S. M. (Eds.). *Education and social concern: an approach to social foundations*. Ann Arbor, Michigan: Prakken Publications, 1987.
- RUST, V. D. The German image of American education through the Weimar period. *Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education*, v. 33, n. 1, p. 25-44, 1997.
- RUST, V. D. *German interest in foreign education since World War I*. 1967. Tese (Doutorado) – University of Michigan, Ann Arbor, Michigan.
- RUST, V. D. The policy formation process and educational reform in Norway. *Comparative Education*, v. 26, n. 1, p. 13-26, 1990.
- RUST, V. D. et al. Research strategies in comparative education. *Comparative Education Review*, v. 41, n. 1, p. 86-109, 1999.
- SANDIFORD, P. (Ed.). *Comparative education, studies of the educational systems of six modern nations*. London: J. M. Dent & Sons, 1918.
- SCHNEIDER, F. *Geltung und Einfluss der deutschen Pädagogik im Ausland*. München: R. Oldenbourg, 1943.
- SCHNEIDER, F. Internationale Pädagogik, auslands Pädagogik, vergleichende Erziehungswissenschaft: Geschichte, Wesen, Methoden, Aufgaben und Ergebnisse. *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, n. 1, 1931/1932.
- SCHNEIDER, F. *Vergleichende Erziehungswissenschaft*. Heidelberg: Quelle & Meyer, 1961.
- SHOR, I.; FREIRE, P. *A pedagogy for liberation*. Boston: Bergin & Garvey, 1987.
- SHUKLA, S. Comparative education: An Indian perspective. *Comparative Education Review*, v. 27, n. 2, p. 246-258, 1983.
- SMELSER, N. J. *Comparative methods in the social sciences*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976.
- STAKE, R. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
- STEINER-KHAMSI, G. *Lessons from elsewhere: the politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press, 2004.
- STOWE, C. Report on elementary public instruction in Europe. In: KNIGHT, E. (Ed.). *Reports on European education*. New York: McGraw Hill, 1930.
- STRAUSS, B. G.; GLASSER, A. L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine, 1967.
- TEMPLETON, R. G. The study of comparative education in the United States. *Harvard Educational Review*, v. 24, n. 3, p. 141-158, 1954.
- THOMAS, R. M. *Conducting educational research: a comparative view*. Westport, CN: Bergin & Garvey, 1998.
- TSUCHIMOCCHI, G. Comparative education in Japan: a note. *Comparative Education Review*, v. 26, n. 3, p. 435-431, 1982.
- UNESCO. *Strong foundations: early childhood care and education*. Paris: UNESCO, 2006.
- WEISBUCH, R. *Atlantic double cross: American literature and British influence in the age of Emerson*. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- WOLF, D. L. (Ed.). *Feminist dilemmas in fieldwork*. Boulder, CO: Westview Press, 1996.

EDUCAÇÃO COMPARADA: UMA REFLEXÃO HISTÓRICA

Andreas M. Kazamias

*O tempo presente e o tempo passado
talvez ambos estejam presentes no futuro.
E o tempo futuro contido no tempo passado.*

(T.S. Eliot)

Prólogo

A expressão Educação Comparada (EC) não é um conceito/sistema intelectual unifacetado ou monofônico. É uma “ciência humana” inter e multidisciplinar, uma *episteme* no sentido de Nicholas Hans para *vergleichende Erziehungswissenschaft* (HANS, 1959, p. 299). Historicamente, as raízes genealógicas da EC têm sua origem na época “modernista” do Iluminismo europeu do fim do século XVIII e início do século XIX. Desde então, estudos comparados de sistemas, problemas, fenômenos ou processos educacionais têm sido conceituados, abordados e construídos a partir de várias perspectivas e lentes/prismas metodológicos, utilizando métodos e técnicas diversos de pesquisa. Como o semideus Proteus da mitologia grega em diferentes períodos históricos, a EC vestiu diferentes costumes, tecidos em fios epistemológicos, metodológicos e ideológicos de diferentes colorações. Por conseguinte, mostrou-se sob diversas aparências, em grande parte refletindo as tendências e modas intelectuais, metodológicas e culturais dos tempos. Vem daí sua denominação *episteme proteica* (KAZAMIAS, 2001). Formulando de outro modo, ao refletir historicamente sobre a EC como uma “ciência humana”, que é o propósito deste capítulo, devo “teorizar” sobre “gerações” e “tipos” de discurso de educação comparada.

A geração protocientífica e a geração “meliorista” administrativa do discurso da educação comparada

Conceitualizada como uma *episteme* “modernista”, a EC tem sua origem no terreno intelectual e cultural do Iluminismo europeu do fim do século XVIII e início do século XIX. Entre o aglomerado de ideias, pressupostos e expectativas que foram parte da construção do “paradigma” do Iluminismo, ou o que ficou

conhecido como “projeto de modernidade”, podemos incluir razão, empirismo, ciência (inclusive a ciência social), universalismo, progresso e Estado-nação. É na matriz intelectual e institucional do Iluminismo que os elementos *epistêmicos* da EC podem ser rastreados historicamente. Isso fica evidente, por exemplo, no esforço pioneiro de Marc-Antoine Jullien de Paris (1775-1848), que procurou construir uma “ciência quase positivista” de base empírica da EC, que proporcionaria o conhecimento “não arbitrário” e “não imprevisível” para “a reforma e a melhoria da educação”. No seu “Esquisse et vues preliminaires d’un ouvrage sur l’éducation comparée”¹, publicado em Paris em 1817 e descoberto na década de 1940, Jullien expôs o que pode ser chamado um paradigma “protocientífico” da educação comparada:

A educação, como todas as outras ciências e todas as artes, é composta de fatos e de observações. Parece necessário, portanto, formar para essa ciência, como se fez para os outros ramos do conhecimento, grupos variados de fatos e observações, organizados em gráficos analíticos, que permitam relacioná-los e compará-los para deduzir, a partir deles, certos princípios e determinadas regras, de modo que a educação possa tornar-se uma ciência quase aproximadamente positivista. As pesquisas sobre *anatomia comparada* fizeram avançar a ciência da anatomia. Da mesma forma, as pesquisas sobre *educação comparada* devem fornecer novos meios para aperfeiçoar a ciência da educação (FRASER, 1964, p. 40-41).

O modelo científico e a cultura do Iluminismo, que devem ter inspirado as “ideias preliminares” de Jullien na direção da construção do seu *Esquisse* para o que se pode chamar ciência social prototípica da EC, não eram restritivos no seu âmbito e em seu significado – ou seja, a produção de “conhecimento fundamentado e de base empírica”. Para os intelectuais do Iluminismo, a ciência social estava associada ao conceito de progresso. Tais valores, significações e ideias sociais reformistas – isto é, melhorismo social e moral, liberalismo e humanitarismo – eram partes integrantes do que pode ser chamado de “cânone protomodernista comparativo”, que é discutido mais amplamente por Pella Kaloyiannaki e Andreas M. Kazamias em outro capítulo deste compêndio.

O tema meliorista administrativo/reformista franco-europeu e norte-americano do século XIX

Como indicam outros relatos históricos da educação comparada, os elementos “científicos” e universalistas dessa geração protomodernista/protocientífica do discurso comparativista não se inscreveram totalmente no modelo *epistêmico* da EC no século XIX (KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965; FRASER; 1964; NOAH; ECKSTEIN, 1969; JONES, 1971; TRETHERWAY, 1976). Em sua maioria, o que se observa no século XIX é uma outra geração do discurso comparado, mais

1. NT: “Esboço e ideias preliminares de um trabalho sobre educação comparada”.

“internacional” do que “comparado” na medida em que discutia a “educação estrangeira” ou à educação em outros países, com referências comparadas apenas, se alguma, incidentais. Alguns representantes notáveis desse discurso foram Victor Cousin, na França, e Horace Mann, John Griscom, Calvin Stowe, Henry Barnard e W.T. Harris, nos Estados Unidos. Esses especialistas “internacionais” em teoria da educação procuraram reunir informações e dados sobre os aspectos e os problemas da educação em outros países que apresentavam um interesse imediato para suas funções como formuladores de políticas e administradores em seus respectivos países ou “Estados”. A consideração primordial era verificar quais ideias e práticas úteis poderiam “tomar emprestado” para a reforma dos seus próprios sistemas. No caso da maioria dos norte-americanos, tal “empréstimo” de ideias e informações foi utilizado para legitimar bases lógicas objetivando, principalmente, propósitos político-ideológicos, melioristas e reformistas. Como escrevemos em outro trabalho (KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965), algumas dessas características – por exemplo, meliorismo, reformismo e, é preciso acrescentar, formação do Estado-nação – estavam presentes nas gerações precedentes. De fato, eram relevantes para o espírito e a cultura do Iluminismo, e, *pari passu*, ao “projeto de modernidade”. Tais elementos constavam dos relatórios nacionais “quase etnográficos”, “quase históricos” e descritivos, de autoria de administradores escolares, formuladores de políticas e consultores para políticas de mentalidade mais prática, como Horace Mann, Henry Barnard, Calvin Stowe e William T. Harris, nos Estados Unidos; Victor Cousin, na França; e Mathew Arnold, na Inglaterra, para citar alguns dos mais conhecidos (HOLMES, 1965; KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965; NOAH; ECKSTEIN, 1969). Entre esses comparativistas, no entanto, as ideias de Sadler e, até certo ponto, as de Harris são especialmente ilustrativas dessa geração transicional do discurso: embora seus estudos/relatórios sobre os sistemas estrangeiros de educação fossem predominantemente descritivos, “centrados na escola” – isto é, voltados para os aspectos do sistema escolar, da educação e da pedagogia como fenômenos institucionais e socioculturais isolados – e estimulantes, esses autores têm o mérito de ter esboçado um novo discurso *epistêmico* comparativo.

Em sua palestra proferida em Oxford no dia 20 de outubro de 1900, e frequentemente citada, intitulada “Até que ponto podemos aprender alguma coisa de valor prático com o estudo de sistemas de educação estrangeiros?”, Michael Sadler formulou o modelo conceitual do cânone histórico-meliorista e cultural emergente com estas palavras:

Por isso, se propomos estudar os sistemas estrangeiros de educação, nosso olhar não deve concentrar-se em instituições de tijolos e cimento, nem somente nos professores e alunos, mas devemos também ver o que se passa nas ruas e nas casas das pessoas para tentar descobrir o que *é a força intangível, impalpável, espiritual* que, no caso de qualquer sistema de educação bem-sucedido, é, na realidade, o que sustenta o sistema escolar e explica sua eficiência prática...; Ao

estudar os sistemas estrangeiros de educação, não devemos esquecer que *as coisas fora da escola têm mais importância do que as de dentro da escola, e dirigem e interpretam o que se passa no interior da escola. Um sistema nacional de educação é uma coisa viva... O valor prático de estudar o funcionamento dos sistemas estrangeiros de educação com espírito correto e exatidão acadêmica é que isso nos tornará mais aptos para estudar e compreender o nosso* (SADLER, 1900, apud BEREDAY, 1964, p. 309-310, grifo nosso).

Em outro contexto, Sadler escreveu: “A questão educacional não é uma questão em si. É parte da questão social. E a questão social é, na base, predominantemente uma questão ética” (SADLER, apud NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 47).

Nessas declarações discursivas, Sadler concentra a maioria das tendências epistemológicas e metodológicas que construíram a forma “histórico-meliorista” da educação comparada que surgiu do contexto social, cultural e intelectual do final do período vitoriano, que também marcou o declínio de uma era – um *fin de siècle* – e o surgimento de uma outra. Essas tendências podem ser resumidas da seguinte maneira:

- (a) As questões educacionais não são “centradas na escola”; logo, as escolas e os sistemas educacionais devem ser estudados no contexto das sociedades em que funcionam.
- (b) O principal objetivo do estudo comparado é, “com um espírito receptivo, compreender o funcionamento real de um sistema estrangeiro de educação”, e não julgá-lo.
- (c) A fim de entender o funcionamento de um sistema educacional, no entanto, é preciso tentar e descobrir a força histórica e não escolar “intangível, impalpável e espiritual” que o move e lhe confere seu caráter e sua identidade; é preciso sondar os “mecanismos secretos da vida nacional”.
- (d) Em educação comparada, estudam-se sistemas estrangeiros de educação, com ênfase nos sistemas nacionais e na educação nacional.
- (e) O “valor prático” de um estudo acadêmico de outros sistemas nacionais de educação é que isso ajudará a “estudar e compreender o nosso próprio”.
- (f) Por último, poderíamos dizer também que, ao nos tornarmos mais aptos a entender nosso próprio sistema de educação, o estudo sobre a educação em outros países teria o valor agregado de nos ajudar a aprimorar o nosso sistema.

Algumas dessas tendências podem ser encontradas nos relatórios sobre a educação europeia continental de Matthew Arnold, poeta vitoriano, ensaísta, literato, crítico social e cultural, apóstolo da “alta cultura” eurocêntrica, e inspetor escolar de Sua Majestade. No entanto, como um relator estudioso da educação e a cultura europeia, Arnold, o “educador comparativista”, enfatizou tipos de discurso que foram excluídos ou ocultados nos escritos de seus predecessores e contemporâneos. A título de exemplo, o autor utilizou a experiência de outras nações europeias, como a França, como modelo daquilo que deveria ser feito em seu próprio país, a Inglaterra,

e a comparação como uma ajuda à crítica ao Estado e sua cultura política (*politeia*), à sociedade, à cultura e à educação na Inglaterra. Nesse sentido, é significativo e um tanto irônico – considerando Arnold, o intelectual liberal vitoriano –, observar que ele condenou a ideologia então dominante do *liberalismo laissez-faire* e sua doutrina política de “Estado mínimo”. Com relação à *politeia* e à cultura francesas, que ele considerava mais democráticas do que os ingleses, Arnold defendeu a ideia de uma interferência maior do Estado em seu país. Em outras palavras, Arnold agarrou-se à ideia da “condução estatal da educação” e, de modo geral, da *cultura*.

Essa nova geração do discurso da educação comparada – que chamamos de cânone “histórico-meliorista” e “humanista liberal” – surgiu em um certo mundo e fez parte dele, um *cosmo* em muitos aspectos diferente do mundo do Iluminismo. Era um *cosmo* sociopolítico, econômico, intelectual e cultural polimorfo, regulado pela tensão e pelo incerto, composto por um grupo heterogêneo de atores humanos: “liberais do *laissez-faire*”, “liberal-democratas”, “radicais”, “conservadores”, “partidários do Estado previdenciário” e mesmo “coletivistas”, elitistas e igualitaristas, “bárbaros”, “filisteus” e a “massa” (para usar a descrição socioantropológica clássica de Matthew Arnold da sociedade e da cultura burguesa industrial inglesa); românticos, humanistas e racionalistas; cientistas sociais macro-históricos, funcionais e conflitantes; otimistas e niilistas; cristãos, moralistas e céticos; nacionalistas e imperialistas.

A geração do discurso comparativo histórico-filosófico e liberal-humanista

É nesse *mosaico* multicultural novo e variado do “projeto da modernidade” que o “paradigma” revisado da educação comparada, representado por Michael Sadler, foi criado e tomou a forma modernista, o que poderia ser descrito como a forma “histórico-filosófica” e “liberal-humanista”. No entanto, ficou para a geração seguinte de adeptos da educação comparada – principalmente os filósofos historiadores e humanistas liberais, como Isaac Kandel e Robert Ulich nos Estados Unidos, Nicholas Hans na Grã-Bretanha e Friedrich Schneider na Alemanha – a tarefa de construir e ajudar a institucionalizar a EC como uma *episteme* explicativa/interpretativa de caráter “histórico-filosófico” e “humanista-liberal”. Esboçaremos aqui os contornos intelectual-epistemológicos e metodológicos distintivos dessa geração do discurso comparativo, com base nos trabalhos de Kandel, Hans e Ulich.

- (a) A educação comparada, segundo Hans, pressupõe a identificação dos “fatores” – sociais, políticos, econômicos, culturais – que entraram na “criação das diferentes nações” e diferentes “sistemas de educação nacionais”. Entre esses fatores encontram-se: fatores naturais (raça, idioma, meio ambiente – geográfico e econômico, principalmente), fatores religiosos (Catolicismo, Anglicanismo e Puritanismo) e fatores seculares (humanismo,

socialismo e nacionalismo). Hans acrescenta: “As principais finalidades da educação comparada são o estudo analítico desses fatores, de uma perspectiva histórica, e a comparação de soluções tentadas para problemas deles resultantes” (HANS, 1949, p. 9-11). Kandel inseriu um elemento filosófico “idealista” nessa abordagem histórica ao conceber a EC como uma investigação na história de “ideias, ideais e formas”. Escreveu:

A principal contribuição do estudo da educação comparada é que, corretamente abordado, ele trata de ‘princípios fundamentais’ e encoraja ‘a aquisição de uma atitude filosófica’, analisando e estimulando uma compreensão mais clara dos problemas da educação. O estudo torna o educador mais apto a entrar no espírito e na tradição do sistema educacional de sua própria nação (KANDEL, 1955, p. 12; KANDEL, 1933, p. xx).

E em uma manifestação que faz eco a Michael Sadler e a filósofos humanistas contemporâneos, Kandel procurou “o significado oculto das coisas encontradas nas escolas”, e preconizou “uma apreciação das forças intangíveis, impalpáveis espirituais e culturais subjacentes a um sistema educacional” (KANDEL, 1933, p. xx-xv; 1955, p. 8-12).

(b) A educação comparada não é uma “ciência social empírica”. É uma *episteme* interpretativa/explanatória e “meliorista”. Não é uma ciência social preditiva, e tampouco é orientada para políticas de educação. Na tradição das primeiras gerações do discurso, especialmente no trabalho de Kandel, a educação comparada é “meliorista” no sentido de que o conhecimento, a percepção e a compreensão adquiridos por meio da abordagem comparada de caráter histórico-filosófico-humanista ajudariam a desenvolver “uma atitude filosófica ampla”, que contribuiria para o aprimoramento da educação dentro e fora do país; e, em última análise, fomentaria o espírito de internacionalismo (KANDEL, 1955, p. 12; 1933, p. xx). Como escrevemos em outro lugar, sendo um idealista, Kandel preocupava-se mais com a “forma” do que com os detalhes que constituem um sistema nacional de educação. Tal “forma” poderia ser compreendida por meio do estudo da “história e das tradições [...] das forças e atitudes [...] das condições políticas e econômicas que governam a organização social e determinam o desenvolvimento de um sistema educacional” (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977, p. 156; KAZAMIAS; MASSIALAS, 1965, p. 3).

(c) Um aspecto essencial da noção de compreensão de Kandel, e também de Hans e de Ulich, era o contexto “nacional”, ou de Estado-nação, da atividade humana e educacional. As unidades de análise de Kandel, Hans e Ulich eram sistemas nacionais de educação: inglês, alemão, francês, russo, americano (EUA). Em seus relatos, todos eram categóricos ao afirmar que as escolas e as práticas educacionais eram influenciadas pelas tradições nacionais, ideologias políticas nacionais, e o então onipresente “caráter nacional” (KANDEL, 1933, p. xxiv).

- (d) A EC seria não somente uma força positiva para a melhoria da educação e um estímulo para o “internacionalismo”, mas também uma força positiva para o desenvolvimento da “democracia liberal” e da “cidadania democrática”. O trabalho comparativo de Kandel, Ulich e Hans era impregnado das ideias e dos princípios “eurocêtricos” e liberal-democratas ocidentais sobre o Estado e o sistema econômico, sobre a nação e a sociedade civil, sobre o papel do indivíduo e do Estado e sobre “liberdade, igualdade e fraternidade”. No espírito do “projeto de modernidade do Iluminismo”, os três tinham uma crença inabalável na ideia do progresso, e no progresso por meio do esclarecimento e da educação. Nesse sentido, não seria inadequado afirmar que Kandel era um judeu romeno que abominava o nazismo e considerava todas as formas de autoritarismo e totalitarismo – especialmente a forma soviética – como um “anátoma blasfemo”; Ulich era um alemão emigrante nos Estados Unidos, tendo fugido da Alemanha nazista na década de 1930; e Hans também foi um emigrante do Leste europeu.
- (e) Por último, a trama conceitual dessa geração do discurso comparativo foi marcada pela importância dada ao elemento político – a relação política do ensino – e, especialmente no trabalho de Kandel, pelo conceito de “Estado”. Na *episteme* da educação comparada de Kandel, o Estado – que para ele significava o Estado-nação – era um fator determinante para a classificação, a compreensão e a avaliação dos sistemas nacionais de educação. “Assim como é a escola é o Estado”, e inversamente, “Como é a escola, assim é o Estado” – ou seja, “Cada Estado tem o tipo de educação que deseja” (KANDEL, 1933, p. 82, 1955, p. 21).

Reinventando o cânone científico-social

No final da década de 1950 e início da década de 1960, a natureza, o âmbito, a metodologia e os valores da EC como a *episteme* modernista apresentada acima passaram por escrutínio e reavaliações rigorosos. Um grupo de jovens acadêmicos, alguns dos mais proeminentes formados na tradição intelectual euro-americana eurocêntrica, questionou as abordagens históricas então dominantes e outras atividades “internacionais” que faziam parte da chamada EC – ou seja, relatórios descritivos e/ou subjetivos de sistemas estrangeiros de educação. Buscava-se uma abordagem que seria mais sistemática do que subjetiva, mais empírica e analítica do que puramente especulativa e descritiva; mais “microcômica” do que “macrocômica” e olímpica, e mais “científica” do que “histórica” ou “filosófica”. Surgiu uma produção sem precedentes de artigos sobre a teoria e o método da EC – nada menos do que 25 na recém-criada “Comparative Education Review”², a única no período de 1957-1965. Veio juntar-se à “Comparative Education

2. NT: “Revista de Educação Comparada”.

Review”, uma Sociedade Americana de Educação Comparada, e as principais universidades na Inglaterra e nos Estados Unidos criaram departamentos ou unidades de educação comparada, que procuraram promover o estudo da EC e elevar seu *status* ao nível de disciplina acadêmica respeitada.

Nos anos seguintes, a controvérsia sobre os contornos epistemológicos e metodológicos da área continuou sem trégua: se a EC era uma arte, uma ciência ou uma combinação de ambos; se era uma disciplina em si ou um campo de estudo do qual várias disciplinas participavam; se era uma atividade/*episteme* teórica ou aplicada; ou se suas técnicas de análise deveriam ser empírico-estatísticas, históricas ou filosóficas. Concomitantemente, a controvérsia girou em torno do conteúdo apropriado da EC – se, por exemplo, a ênfase deveria estar nos problemas centrados na escola ou nas relações escola-sociedade.

Em meados da década de 1950, havia pessoas reconhecidas como porta-vozes competentes da EC, além de textos que definiam os parâmetros e codificavam o conteúdo da área. Tal era o caso, por exemplo, de Kandel e suas obras “Comparative Education”³, de 1933, e “The New Era of Education”⁴, de 1955; e N. Hans, com seu “Comparative Education: a study of educational factors and traditions”⁵, de 1949. Vinte anos mais tarde, em meados da década de 1970, tais identificações não eram mais possíveis.

Em 1977, a “Comparative Education Review” – a revista acadêmica oficial da Sociedade de Educação Comparada e Internacional, da qual este escritor era o editor – publicou uma edição especial sobre “O estado da arte”. A capa dessa edição mostrava uma charge de Humpty Dumpty⁶ pensativo, sentado, com suas pernas curtas balançando, no alto de um mapa esboçado dos Estados Unidos. Com uma expressão meditativa no rosto desproporcionalmente largo, Humpty Dumpty observava o que estava escrito no mapa: *funcionalismo estrutural, custo-benefício, produção, pedagogia, desenvolvimento, humanidade*. Essa charge simbolizava graficamente alguns dos principais temas que participaram na construção da *episteme* da EC nos Estados Unidos no período pós-kandeliano, pós-hansiano das décadas de 1950 e 1960, pelo menos na medida em que esse campo intelectual fora conceituado e cultivado por alguns dos escritores contemporâneos mais importantes. Tais características refletem perfeitamente uma “geração do discurso comparativista” diferente da precedente, que descrevemos acima. Pode-se interpretar essa forma “modernista” do discurso comparativista como uma reinvenção da tradição “científica” inaugurada por Jullien no período do Iluminismo. Vou referir-me a essa geração como a era do “cientismo” – uma era caracterizada por um frenesi de

3. NT: “Educação comparada”.

4. NT: “A nova era da educação”.

5. NT: “Educação comparada: um estudo de fatores e tradições educacionais”.

6. NT: Personagem de canções tradicionais, de língua inglesa, para crianças; é geralmente representado sob a forma de um ovo.

atividades destinadas a fazer da EC uma “ciência”, além de uma ciência social positivista e predizível. De modo geral, a escola “histórico-filosófico-humanista” era considerada “não científica” por pessoas de destaque da área e, assim sendo, não produtiva em conhecimentos objetivos e confiáveis, nem particularmente útil para fins de construção de teoria, formulação de políticas educacionais, desenvolvimento, modernização e planejamento educacional. Para todos os efeitos, a educação comparada histórica, como formulada por Kandel, Hans e Ulich, estava morta e enterrada, segundo a nova escola científica.

O “paradigma” comparativista científico reinventado e redefinido surgiu sob diversas formas e dimensões epistemológicas e metodológicas, e permeou tanto o discurso comparativista teórico quanto o prático nas décadas que se seguiram à de 1960. Em grande parte, o chamado cânone comparativista “neocientífico”, em suas diversas formas, continua a impregnar grande parte do discurso na década de 1980 e nos anos posteriores.

Funcionalismo: a escola funcional-sociológica de Chicago

A forma predominante e mais difundida da geração do discurso comparativista “neocientífico” no mundo anglo-saxão era o paradigma multifacetado do funcionalismo (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977; KAZAMIAS; MASSIALAS, 1982). Originalmente associado aos eminentes antropólogos Malinowski e Radcliffe-Brown, o funcionalismo-estrutural foi desenvolvido e aplicado na sociologia americana por Talcott Parsons, seu maior representante. Na década de 1950, segundo Floud e Halsey, passou a ser a doutrina predominante na sociologia da educação americana (HALSEY et al., 1961). C. Arnold Anderson, fundador da corrente de pensamento funcional-estruturalista da Escola de Chicago, foi educado na escola americana de sociologia funcional-estrutural, enquanto Philip Foster, outro membro da Escola de Chicago, estudou economia, sociologia e antropologia na Universidade de Londres (o *habitat* acadêmico de Malinowski), e completou sua pós-graduação sob a influência de Anderson, na Universidade de Chicago.

Com o risco de excessiva simplificação, pode-se dizer que o funcionalismo na EC analisa as funções ou relações sociais, políticas e econômicas da escola e do sistema educacional. Enfatiza a interdependência sociofuncional – isto é, as inter-relações do sistema educacional e de outros subsistemas sociais – e seu equilíbrio variável, sua ordem social ou consenso e investigação “científica” livre de valores.

Alguns dos princípios gerais do marco teórico funcionalista – a saber de que a educação não funciona de forma isolada; se inter-relaciona com outras instituições sociais e políticas e que é melhor compreendida quando examinada em seu contexto social – têm sido adotados pela maioria dos estudiosos da educação comparada. Certamente essas características podem ser encontradas em muitos dos trabalhos de renome na área, especialmente os clássicos estudos históricos de Kandel (1933; 1955) e de Hans (1949).

No entanto, em contraste com o “funcionalismo histórico” de Kandel e Hans, a EC, na década de 1960 e 1970, caracterizava-se pelos seguintes aspectos: (1) esforços para basear o estudo da educação em métodos e técnicas científicos, empíricos, predominantemente quantitativos; (2) busca por relações “constantes” e “atemporais”, portanto uma suposição de que é possível desenvolver uma teoria da educação; (3) foco sobre o real papel da educação no processo social, político e econômico, como na socialização (inclusive socialização política), seleção social ou diferenciação social, recrutamento das elites, integração social ou nacional, desenvolvimento dos recursos humanos etc.; (4) a concepção da mudança educacional como essencialmente “reformista” ou “adaptativa”, ou seja, um processo de adaptação de estruturas e formas educacionais a mudanças em outros setores ou subsistemas da ordem social; e (5) uma visão da sociedade moderna – “meritocrática”, “democrática” e “especialista” – em cuja direção o desenvolvimento socioeducacional deveria empenhar-se (HURN, 1978; KARABEL; HALSEY, 1977).

A ascensão do paradigma funcional na EC coincidiu com uma diversidade de correntes intelectuais: a escola de sociologia americana predominante (Parsons, Merton), a antropologia social britânica (Malinowski, Radcliffe-Brown), a teoria do capital humano e seus corolários (Schultz, Harbison e Myers), as teorias de desenvolvimento e da modernização (Levy, Lerner, Rostow, McClelland e Black), e as escolas de pensamento da cultura política e da análise de sistemas nas ciências políticas (COLEMAN, 1965). Ao mesmo tempo, o funcionalismo e as teorias sociais de mudança ou de modernização educacionais e as recomendações de políticas baseadas nas análises funcionalistas eram uma resposta às condições socioeconômicas e políticas da época, reforçadas por um apoio institucional e/ou individual de governos, fundações e organizações internacionais para promover seus próprios interesses na área de políticas.

O paradigma funcionalista na EC “neocientífica” emergente na década de 1960 transparecia na pesquisa produtiva sobre as relações/funções sociais políticas e econômicas da educação. Os temas investigados de perspectiva funcionalista incluíam, entre outros: (a) a estrutura e o contexto das oportunidades e desigualdades educacionais; (b) os mecanismos do recrutamento, seleção e discriminação no âmbito da educação; (c) o papel da educação no desenvolvimento e na modernização (social, político, econômico); (d) educação, socialização política, integração política e construção nacional; e (e) educação e crescimento econômico (KAZAMIAS; MASSIALAS, 1982).

Dessas “áreas problemas”, a área do “desenvolvimento-modernização da educação” constituiu uma ampla gama de atividades tanto dentro quanto fora do âmbito acadêmico. Uma característica distintiva dessa perspectiva era a concepção “instrumental-desenvolvimentista” do papel da educação e suas ramificações no desenvolvimento de estratégias (políticas e planos) de reformas e mudanças. A investigação científica, segundo essa abordagem, poderia não somente levar-nos a compreender a problemática da conexão educação-desenvolvimento-modernização,

mas igualmente fornecer soluções ou linhas de orientação para mudanças e melhorias. Os desenvolvimentistas sustentavam a opinião de que a educação é um fator determinante para a melhoria das condições de vida das pessoas. Para citar uma máxima contemporânea: “A educação é a chave que abre a porta para a modernização”. O paradigma funcionalista, vale enfatizar mais uma vez, influenciou a maior parte da literatura que abordava a educação através dessa lente teórica de modernização e desenvolvimento, e que, diga-se, era abundante; impregnou também, pode-se acrescentar, a literatura que abordava a educação de uma perspectiva de análise de sistemas.

Empirismo metodológico, metodologismo e “modernismo” científico

A outra abordagem ou “estratégia de pesquisa” da EC “científica” foi o que denominamos “empirismo metodológico” (KAZAMIAS; SCHWARTZ, 1977, p. 173-175), e que B. Barber denominou “metodologismo” (BARBER, 1972). Essa perspectiva intelectual foi elaborada nos trabalhos de H. Noah e M. Eckstein, dois comparativistas influentes no período em questão. Em muitos aspectos, essa abordagem também influenciou o trabalho de G. Psacharopoulos, influente economista da educação, que estudou na Universidade de Chicago e, subsequentemente, atuou em meio à tradição intelectual associada à escola da “teoria do capital humano” de Chicago (PSACHAROPOULOS, 1987). Especialmente importante para essa abordagem “científica” era uma visão “monística” da ciência, e a suposição, nas palavras de Stephen Toulmin, de que há “um único ‘método científico’ para todos os usos” (TOULMIN, 1963, p. 15-17). Demandando a transformação da EC em uma “ciência social pura”, vinculada aos desenvolvimentos metodológicos em outras ciências sociais contemporâneas, Noah e Eckstein defenderam uma *episteme* comparativa que se conformaria a todas as exigências do “modernismo científico” ou simplesmente “cientismo” – ou seja, formulação de hipóteses e testagem de hipóteses, verificação, controle, explicação, previsão, quantificação, positivismo e construção de teoria. Em sua influente publicação “Toward a Science of Comparative Education”⁷, de 1969, Noah e Eckstein mencionam o trabalho do então recém-criado *Council for the International Evaluation of Educational Achievement*⁸ – mais tarde denominado *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*⁹ (IEA), como exemplo do que entendem por “ciência da educação comparada”. A perspectiva epistemológica e metodológica do projeto de pesquisa da recém-iniciada IEA foi descrita e exemplificada na aclamada obra em dois volumes intitulada “International Study of Achievement in Mathematics”¹⁰, editada por Torsten Husén e publicada em 1967. No projeto IEA, escreveram Noah e Eckstein em 1969, diferentemente dos

7. NT: “Rumo a uma ciência da educação comparada”.

8. NT: Conselho para Avaliação Internacional de Resultados Educacionais.

9. NT: Associação Internacional para Avaliação de Resultados Educacionais.

10. NT: “Estudo internacional de desempenho em matemática”.

esforços originais [anteriores] de cientistas sociais que contribuíam para o crescimento do estudo comparado em educação, [...] o estímulo à pesquisa entre países vem de educadores e especialistas em psicométrica que listaram as habilidades de cientistas com orientação empírica (NOAH; ECKSTEIN, 1969).

E de maneira significativa para nossos propósitos aqui, Noah e Eckstein acrescentam detalhes à sua marca de “educação comparada científica”.

Como resultado, a preocupação com a metodologia científica surge como um tema cada vez mais dominante no estágio mais recente da pesquisa comparada. Há uma propensão e uma capacidade crescentes para empregar os elementos essenciais do método científico. A importância da formulação e da testagem de hipóteses tem sido altamente reconhecida; o conceito de investigação controlada por meio de uma seleção atenta dos casos está sendo desenvolvido; muita atenção tem sido dada à especificação precisa de variáveis e à qualificação dos indicadores através dos quais pode-se tomar uma decisão sobre estas variáveis. Por fim, os pesquisadores estão se habituando a procurar explicações expressas quantitativamente sobre as relações entre as variáveis (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 789).

Alguns anos depois, comentando o tipo de pesquisa comparativa do IEA, Max Eckstein notou que “em muitos aspectos [a iniciativa do IEA] é a concretização do esboço feito por Jullien há um século e meio, relativo ao que a educação comparada deveria ser” (ECKSTEIN, 1977, p. 350).

O paradigma sociocientífico da EC defendido por Noah e Eckstein contrasta claramente com os paradigmas históricos tradicionais que predominaram até meados da década de 1950. Em certos aspectos, diferenciava-se também da abordagem científico-social funcionalista – pelo menos do tipo de funcionalismo defendido por Philip Foster, da Escola de Chicago. Em primeiro lugar, o tipo de pesquisa em EC de Noah e Eckstein era estritamente “não histórico”, o que não era o caso na abordagem funcionalista exemplificada por Foster em seu estudo “Education and Social Change in Ghana”¹¹ (1965). Mais importante, o desafio do estilo de estudo comparativo sociocientífico de Noah e Eckstein – como enfatizado por Noah em outra declaração, em 1973 – era “passar do particular ao geral, da identificação-descrição-classificação à testagem de hipóteses, à construção da teoria e à predição” (NOAH, 1973). Para isso, houve uma tentativa de estabelecer “enunciados em vários sistemas” ou generalizações, substituindo “nomes de sistemas” ou fatos observáveis por “nomes de conceitos (variáveis)”, à semelhança de leis. Seguem dois exemplos que ilustram o tipo de enunciado “à semelhança de leis” que a pesquisa comparada sociocientífica procuraria estabelecer. Um exemplo refere-se à investigação em vários países sobre “a relação entre a renda de uma família e a probabilidade de as crianças dessa família cursarem a educação de nível pós-secundário em período integral”:

11. NT: “Educação e mudança social em Gana”.

Em todos os países, o nível de renda familiar é positivamente associado à probabilidade de as crianças se matricularem em curso de nível pós-secundário em período integral, e as diferenças de renda familiar podem explicar pelo menos a metade das diferenças de probabilidade de matrícula em um país. Em todos os países onde a desigualdade de renda e a proporção de custos provenientes de fontes não ligadas à instrução são baixos, o poder explicativo das diferenças de renda das famílias chega a três quartos. A explicação não é muito melhor se considerarmos a fração do grupo etário que conclui o ensino secundário e o caráter recente do crescimento do sistema pós-secundário, exceto nos países do tipo soviético, onde esses fatores parecem ter importância (NOAH apud MARSHALL, 1973, p. 91-94).

Outro exemplo ilustrativo importante daquilo que Noah e Eckstein entendiam por educação comparada como uma “ciência pura” referia-se à tão investigada questão da reforma e do desenvolvimento educacional. Nesse caso, segundo eles, o pesquisador “puramente científico”, contrariamente ao “pesquisador aplicado”, preocupa-se menos com questões específicas, como “por que o plano para o desenvolvimento educacional falhou na Índia?” ou “por que existe uma carência de professores na Nigéria?”, e mais com questões de ordem geral, como “quais são as condições para o sucesso das reformas educacionais?” e “quais são os fatores que influenciam a oferta e a demanda de professores?” (NOAH; ECKSTEIN, 1989, p. 104).

Segundo Barber, tal concepção “modernista” da ciência supõe uma forma de investigação objetiva, desligada de valores. Isto supõe que

a confiabilidade, a precisão e a certeza podem ser alcançadas por meio de uma aplicação zelosa de métodos e técnicas específicos – independentemente da natureza do assunto estudado [...]; e concebe a ciência como axiomática e matemática, e considera o reino da ciência como separado do reino da forma, do valor, da beleza, da bondade e de toda quantidade não mensurável (BARBER, 1972, p. 425).

A abordagem de problema: Brian Holmes

Antes de Noah e Eckstein, e por muitos anos depois deles, Brian Holmes, do Instituto de Educação da Universidade de Londres, defendeu outra abordagem “científica” à educação comparada, que denominou *a abordagem de problema*. Os principais parâmetros dessa abordagem e a concepção de Holmes da EC como um campo de estudo podem ser reconstituídos como segue:

- (a) A educação comparada deve ser concebida e desenvolvida como uma ciência social preditiva. Com base no “método hipotético-dedutivo” de Karl Popper deve ser uma ciência social pós-relatividade.
- (b) Como tal, deve evitar o positivismo, o determinismo, o absoluto e a incondicionalidade da ciência empírica anterior à relatividade, assim como qualquer universalidade ou inexorabilidade nas leis de desenvolvimento social como são encontradas nas análises “historicistas” das sociedades – por exemplo, as de J.S. Mill, Karl Marx e Herbert Spencer.

- (c) Além disso, a ciência social pós-relatividade “engloba as teorias relativistas da ciência” que pressupõem a especificação dos problemas, a formulação de hipóteses ou “leis sociológicas”, uma enumeração detalhada da “gama completa de determinantes”, uma análise/descrição das condições iniciais ou do contexto a partir dos quais será previsto o resultado da solução de um problema. Nas palavras do próprio Holmes:

O teste de uma boa teoria é a sua utilidade preditiva... mas nenhuma teoria pode ser utilizada para prever eventos, a menos que esteja acompanhada de uma análise e uma afirmativa meticolosas sobre as condições iniciais ou circunstâncias que poderiam afetar o evento previsto (HOLMES, 1958, P. 247).

- (d) De forma esquemática, a fórmula metodológica de Holmes pode ser reconstruída da seguinte maneira:

$$L + I = P$$

onde L = Lei (“lei sociológica”),

I = Condições Iniciais e

P = Problema

- (e) As predições – características que distinguem a ciência da educação comparada – devem ser “experimentais” e “condicionais”, o que as diferencia das profecias “incondicionais” sobre o futuro da educação.
- (f) De acordo com a ciência social pós-relatividade, “as explicações provêm do processo de predição e verificação”. Dentro desse marco metodológico “hipotético-dedutivo”, ao contrário da estrutura de Noah e Eckstein, e de outros marcos hipotético-indutivos similares, a predição de um evento específico exige também explicação. Segundo Holmes:

Os procedimentos hipotético-dedutivos, com o intuito de explicar, prever ou testar, são os mesmos. De fato, os resultados não são muito diferentes. Se um evento específico é previsto, ele é também explicado, e um enunciado geral foi testado. Uma teoria ou uma hipótese é verificada quando os eventos previstos correspondem às observações reais, e é refutada quando os eventos previstos e os observados diferem (HOLMES, 1965, p. 30; 1981, p. 51).

- (g) A pesquisa na educação comparada deve focalizar problemas e ser pragmática. Ao invés de ser apenas conceituada como uma iniciativa científica “pura”, deve ser abordada como uma iniciativa pragmática que visa à solução de problemas. Assim sendo, deve desenvolver-se tanto como ciência preditiva quanto como um “instrumento de reforma”. E deve dirigir o olhar para o futuro, não para o passado (HOLMES, 1965, p. 32).

História, ciência social e educação comparada: a busca de uma síntese – um testemunho pessoal

Na década de 1960, no auge da efervescência intelectual para traçar novas trajetórias metodológicas, uma minoria distinta de novos “defensores” do movimento de reforma procurou revisar a abordagem histórica da EC, e efetuar uma síntese dos elementos históricos e científicos. Um deles era Kazamias, autor

deste capítulo. No início da década de 1960, refletindo o clima intelectual daquele momento, critiquei a abordagem histórica e meliorística tradicional como exemplificada por Kandel. Entretanto, em minhas tentativas de fazer da EC uma *episteme* comparativa mais sistemática e mais teórica, não rejeitei a importância do elemento histórico. Reivindiquei uma abordagem histórica revisada que combinaria história e ciência social. Sustentei que aquilo que enfraquecera a abordagem dos decanos da educação comparada, especialmente a abordagem de Kandel, não fora sua orientação histórica como tal, e sim, entre outras coisas, “suas tendências históricas, especialmente a suposição de que a história trata de um fenômeno ‘único’ e diferente que não pode ser generalizado”. Influenciado por um debate que acontecia naquele tempo nos círculos acadêmicos sobre a natureza e os métodos da história e suas semelhanças e diferenças com relação às ciências sociais, argumentei que uma abordagem histórica do estudo comparado da educação não impedia necessariamente a conceituação (utilização de conceitos) ou a generalização, ou mesmo a quantificação, que eram considerados elementos básicos dos paradigmas científicos. Comentando a abordagem “sociológico-funcional”, argumentei que ela era limitada para a “compreensão” e a “explicação” do fenômeno educacional. Minhas observações a respeito do mérito da história na educação comparada foram enunciadas em 1963 da seguinte maneira:

A afirmação de que a história trata essencialmente de eventos únicos e particulares e que, por consequência, seu valor para a análise comparada – que pressupõe abstração, generalização e regularidade – é questionável foi rejeitada por vários autores, inclusive historiadores. Como demonstrado pelo historiador comparativista Crane Brinton, é perfeitamente possível categorizar ou classificar fenômenos históricos e compará-los com o intuito de fazer generalizações. Ainda que tais generalizações devam ser de natureza limitada, e não universal, elas podem ser utilizadas em hipóteses a serem testadas em outras situações similares, a fim de esclarecê-las. Em outras palavras, partindo da análise do específico, do concreto e do particular, o educador comparativista com orientação para a história pode induzir uma generalização e depois utilizá-la com o intuito de esclarecer outro evento ou forma particular. O interesse pelo geral e pelo particular encontra-se tanto nas ciências sociais quanto na história, e a diferença está mais na ênfase e nos objetivos da pesquisa do que no tipo ou no método (KAZAMIAS, 1963, p. 396).

Em debates acalorados em congressos internacionais e nas colunas de periódicos internacionais, como a “Comparative Education Review” e a “International Review of Education”, critiquei os paradigmas científicos emergentes – o funcionalismo estrutural da Universidade de Chicago, o metodologismo positivista de Noah e Eckstein e de Psacharopoulos, e a abordagem de problema de Brian Holmes – assim como os então aclamados estudos internacionais da IEA. Uma das principais razões das críticas era o fato de serem não históricos.

Paradigmas de conflito: marxista, neomarxista, weberiano e sistemas-mundo

As versões “funcionalista” e “empírico-metodológica” da EC, como descritas acima, prevaleceram até a década de 1970. No entanto, outros paradigmas, que também podem ser incluídos sob a rubrica epistemológica “científica”, eram igualmente visíveis nesse período; e alguns deles ganharam ainda maior visibilidade nos anos seguintes. Farei referência a esse tipo de educação comparada “científica” como “discurso paradigmático conflitante”. Dentro dessa geração de discurso comparativo, é possível discernir um gênero radical particularmente significativo. Por “paradigmas radicais” refiro-me a abordagens e teorias que consideram as escolas como instrumentos de dominação ou como instrumentos ideológicos do Estado, que reproduzem e perpetuam os interesses hegemônicos de grupos específicos; como arenas de um conflito social desequilibrado; como instituições repressivas de natureza anti-igualitária; e como lugares que inculcam ideias, valores e atitudes “monoculturais” – com base em classe, raça, etnia e gênero). Assim, para entender a relação escola-sociedade e o papel da educação da formação econômico-social capitalista, por exemplo, é preciso investigar a estrutura de poder das sociedades modernizadas e as relações sociais de produção. Ou, sob outro prisma conceitual – a perspectiva de “sistemas-mundo” – para examinar comparativamente as inter-relações educação-sociedade é preciso examinar o contexto “internacional” ou “mundial” dessas relações e transações. Entre outras coisas, um tipo macro de análise comparada e a dinâmica de “sistemas-mundo” diverge de outros em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, contesta a abordagem corriqueira tradicional que toma o Estado-nação como o referencial exclusivo da análise e, por extensão, não toma a educação como “uma instituição nacional de âmbito restrito (‘paroquial’) em qualquer lugar do mundo”. Como argumentaram Klaus Hufner, John W. Meyer e Jens Nauman no livro “Comparative Policy, Research: Learning from Experience”:

Posto em termos simples, a educação não é uma instituição nacional paroquial em qualquer lugar do mundo; é uma parte racionalizada da tecnologia do progresso e da modernização, e a modernização é um objetivo central e mundialmente reconhecido praticamente em qualquer lugar. Isso significa que a educação é uma construção científica em si, construída em torno de uma tecnologia geral de ressocialização de populações para atingir progresso, e não em torno de tradições primordiais da sociedade. Sendo uma tecnologia de âmbito mundial, a educação é construída a partir de pesquisa e de comparações de políticas que tendem a fluir rapidamente de um contexto para outro (HUFNER; MEYER; NAUMAN, 1987, p. 188-189).

Em segundo lugar, uma variante do discurso “sistemas-mundo” da educação comparada, baseada na teoria de Immanuel Wallerstein do “sistema-mundo moderno”, não apenas investiga o contexto/a dimensão e a dinâmica “internacional” ou “global” dos sistemas educacionais como também percebe esse contexto ou essa dinâmica como sendo de natureza hierárquica, desigual e exploradora, existindo ou

acontecendo em uma estrutura de dependência “centro-periferia”. Robert Arnove, um dos defensores dessa variante da análise comparativa de “sistemas-mundo”, em “Comparative Education” (1982, p. 454) afirma o seguinte:

A teoria da dependência articula basicamente uma cadeia de exploração descendente, indo da hegemonia dos países metropolitanos aos países periféricos; da hegemonia dos centros de poder nos países do terceiro mundo às suas próprias áreas periféricas. Os conceitos de Wallerstein com respeito a convergência e divergência no sistema global são estreitamente ligados a tais noções de centro e periferia. Como resumiram Meyer et al. o mercado e a sociedade mundiais produzem convergência sujeitando todas as sociedades à mesma força; produzem divergências criando diferentes papéis para as diferentes sociedades no sistema de estratificação do mundo (ARNOVE, 1982, p. 454).

A origem intelectual do “radicalismo” nessa geração do discurso da educação comparada está, entre outras, nos teóricos do conflito – weberianos, marxistas e neomarxistas –, nos teóricos da dependência e nos chamados novos sociologistas (KAZAMIAS; MASSIALAS, 1982). As características que distinguem os paradigmas do “conflito” *vis-à-vis* os paradigmas do “equilíbrio funcional”, por exemplo, foram apresentadas por Rolland Paulston – um comparativista importante que escreveu amplamente sobre a metodologia da educação comparada na edição de 1977 da “Comparative Education Review” sobre o Estado da Arte. Ali Paulston identificou, entre outros, conceitos centrais como *poder*, *exploração*, *contradições*, *classe dominante*, *controle do conhecimento* e *hegemonia cultural* (PAULSTON, 1977, p. 386). A esse quadro conceitual adicionei, mais tarde: *conflito de classes*, *desigualdades sociais e políticas*, *reprodução*, *opressão*, *alienação*, *imperialismo*, *dependência* e o *Estado capitalista* (KAZAMIAS, 1991).

Outra variante importante desse discurso radical é representada com maior clareza pelo trabalho de Martin Carnoy, um economista formado pela Escola de Chicago que se tornou um revisionista neomarxista e economista político educacional comparado. A reputação de Carnoy como educador comparativista radical surgiu, muito provavelmente, de seu influente livro “Education as Cultural Imperialism”¹² (1974), mas na minha opinião, essa fama pode ter origem em sua perspectiva centrada no estado do estudo comparativo de sistemas nacionais de educação. Em um daqueles debates recorrentes sobre o que chamamos “a natureza proteica da *episteme* comparativa”, ocasionada pela palestra presidencial de Erwin Epstein em 1983, Martin Carnoy explicou sua abordagem neomarxista revisionista centrada no Estado que, segundo ele, diferenciava-se tanto da abordagem “positivista” quanto das abordagens marxista e neomarxista mais ortodoxas, como segue:

Estamos tentando entender o que é o sistema educacional, como funciona e como se relaciona com a sociedade na qual atua. Os positivistas abordam esses problemas de um ponto de vista da escolha individual, porque acreditam que o poder é subjetivo e que a organização ideal do ensino é aquela em que esse poder subjetivo (individual) pode encontrar plena expressão. Os neomarxistas

12. NT: “A educação como imperialismo cultural”.

geralmente veem o sistema educacional a serviço de um conjunto de relações de poder objetivamente determinado – na sociedade capitalista, as relações que delegam controle sobre as instituições a uma classe dominante capitalista administrativa [...] Com esse tipo de discussão em mente, eu gostaria de chamar a atenção para o debate neomarxista em curso sobre o Estado [...] à diferença dos escritos neomarxistas convencionais, argumentamos que as escolas não são simplesmente as ferramentas do capitalismo (nas sociedades capitalistas), mas instituições nas quais as tensões entre as forças para reprodução (reprodução das relações de produção objetivas) – o que Bowles e Gintis identificam como correspondência – e as forças de democratização (expressão individual e coletiva) – que identificamos como contradição – tornaram-se visíveis. Assim, as escolas contêm elementos de reprodução e de democracia, assim como o Estado como um todo em sociedades capitalistas e de burocracia estatal contêm esses elementos. Assumimos, então, que, tanto nas sociedades capitalistas quanto nas sociedades burocráticas, o Estado reproduz basicamente as relações de poder hierárquicas e desiguais, porém tanto ele quanto o sistema educacional por ele utilizado na reprodução contêm contradições importantes (CARNOY, 1983).

Encontramos ideias semelhantes em um texto mais recente, intitulado “Education and Social Transformation in the Third World”¹³ (1990), no qual Carnoy e o coautor Joel Samoff empreendem uma investigação comparada real sobre as mudanças educacionais nas “sociedades em transição” do terceiro mundo – por exemplo, República Popular da China, Cuba, Tanzânia, Moçambique e Nicarágua. Assim como no texto anterior, também nesse texto, mais importante para nossos propósitos, Carnoy distancia-se dos marxistas e neomarxistas ortodoxos. E pode-se acrescentar, distancia-se dos teóricos da dependência de orientação marxista, outra espécie contemporânea de comparativistas radicais. Concentrando-se “no Estado e na política”, Carnoy e Samoff procuraram “analisar se e por que a educação se desenvolve diferentemente nas sociedades que procuram fazer uma transição do capitalismo para o socialismo e em seus homólogos capitalistas do terceiro mundo”. Sua tese estabelece o seguinte:

Argumentamos que é o Estado, muito mais do que o sistema de produção, a fonte da dinâmica das sociedades revolucionárias, e é *a política, muito mais do que as relações na produção, que dirige o seu desenvolvimento social* (CARNOY; SAMOFF, 1990).

Nessa mesma linha, acrescentam:

A importância do Estado e da política não se limita à análise das sociedades que passam por uma transformação social. Também defendemos a tese do aumento do foco no Estado e sua relação com a economia ao entender como as estruturas sociais nas sociedades capitalistas do terceiro mundo permanecem relativamente inalteradas (CARNOY; SAMOFF, 1990).

Segundo eles, “as noções de correspondência, reprodução cultural e contradição” são importantes “para desenvolver uma análise do papel da educação na transformação social”, mas não conseguem desenvolver uma teoria coerente das

13. NT: “Educação e transformação social no terceiro mundo”.

relações entre economia, ideologia e sistema político (o Estado) e, por sua vez, uma teoria da relação entre o Estado e o sistema educacional. E reafirmando o que podemos chamar de tese “centrada no Estado”, argumentam que

uma teoria do Estado é ainda mais importante para entender as atuais *sociedades em transição* no processo de transformação social, porque nelas a política é a arena principal na qual a transformação torna-se visível (CARNOY E SAMOFF, 1990, p. 3-9, grifo nosso).

Recuperando um legado perdido: reinventando o histórico na educação comparada

Nas décadas de 1980 e 1990, verificou-se uma nítida redução na expansão institucional dos programas na educação comparada. Apesar disso, pesquisas e estudos educacionais internacionais, assim como as atividades que tratavam de educação internacional em termos gerais continuaram a crescer. A educação comparada e internacional mostrou uma força considerável em termos de afiliação em associações profissionais, participação em congressos internacionais e publicações em periódicos importantes. Epistemológica e metodologicamente, novos paradigmas foram incorporados à pesquisa comparada, como a crítica feminista e mesmo a pós-modernidade, o que de certo modo enriqueceu a trama ou o mosaico conceitual que caracterizou a disciplina desde o seu desenvolvimento explosivo na segunda metade do século XX (ARNOVE; TORRES, 1999; MASEMANN; WELCH, 1997). Assim escreveu, em 1991, o editor da “Comparative Education Review” sobre a EC norte-americana:

A educação comparada mudou significativamente desde a década de 1970. Tópicos que eram considerados sem importância, como o papel do gênero na educação, tornaram-se assunto de pesquisa e de análise. Novas metodologias, como a etnografia e a observação participante, tornaram-se importantes. E ideologias alternativas, como o marxismo, têm sido utilizadas na configuração da análise na educação comparada. Foi quebrada a dominação de paradigmas, como o do funcionalismo estrutural. É significativo que nada tenha surgido para substituir essas ideias enquanto principal orientação da disciplina. Em vez disso, diversas perspectivas passaram a ser utilizadas na pesquisa da educação comparada [...] Em muitos aspectos, esse desenvolvimento espelha a situação das ciências sociais em geral (ALTBACH, 1991, p. 504).

No cenário da educação comparada britânica, são claramente visíveis muitas outras características diferenciadoras de cunho epistemológico e metodológico e novas orientações. Em primeiro lugar, há uma ênfase renovada no que há muitos anos chamávamos de “pedagogia comparada”, um aspecto muito importante no processo de educação, e que Broadfoot denominou *learneology*¹⁴ da educação (ALEXANDER

14. NRTT: O termo *learneology* é um neologismo, inventado por Patricia Broadfoot. O termo significa que a educação comparada deve ter como foco de estudos a aprendizagem e o ensino.

et al., 1999; BROADFOOT, 1999). Em segundo lugar, gostaria de ressaltar a ênfase britânica tradicional, reinventada recentemente, em contextos e culturas, ambos aparecendo com bastante destaque na edição especial do milênio da “Comparative Education”. Essas duas ênfases epistemológicas tornam a educação comparada britânica mais humana e mais humanitária do que a norte-americana, e oferecem uma maneira de ler o mundo menos mecânica e economicamente motivada – um assunto que abordei em outra publicação (KAZAMIAS, 2001). Por fim, o discurso da educação comparada britânica é menos inclinado a seguir modas intelectuais e ao canibalismo epistemológico e metodológico do que o norte-americano.

Epílogo

Em minha opinião, tal desenvolvimento teve um custo epistemológico e metodológico, em especial o sacrifício ou o abandono quase total da dimensão histórica na pesquisa educacional comparada. Segundo um estudo recente,

as estratégias de pesquisa em educação comparada entre 1955 e 1994 revelaram que somente 10,5% de quase dois mil artigos no ‘International Journal of Educational Development’, na ‘Comparative Education e na Comparative Education Review’ apoiaram-se na historiografia e na pesquisa histórica’. Mais decepcionante ainda: ‘No período entre 1985-1995, menos de 5% de todos os artigos publicados foram caracterizados como estudos históricos’, comparativo-históricos ou histórico-comparativos. Essa situação levou um comentarista a observar que nossa disciplina sofre de ‘amnésia histórica’ (LARSEN, 2001).

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, R.; BROADFOOT, P.; PHILLIPS, D. (Eds.). *Learning from comparing: new directions in comparative educational research; contents, classrooms and outcomes*, v. 1. Oxford: Symposium Books, 1999.
- ALTBACH, P. G. Trends in comparative education. *Comparative Education Review*, n. 35, p. 491-507, 1991.
- ALTBACH, P. G.; TORRES, C. A. (Eds.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Lahman, MD: Rowan and Littlefield, 1999.
- BARBER, B. R. Science, salience and social scientific inquiry. *Comparative Education Review*, n. 16, p. 424-436, 1972.
- BROADFOOT, P. Stones from other hills may serve to polish the jade of this one: towards a neocomparative ‘learnology’ of education. *Compare*, 29, 217-231, 1999.
- CARNOY, M. *Education as cultural imperialism*. New York: David McKay, 1974.
- CARNOY, M. *The state and political theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983.
- CARNOY, M.; SAMOFF, J. *Education and social transformation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- COLEMAN, J. S. *Education and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965.
- ECKSTEIN, M. Comparative study of educational achievement. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 345-357, 1977.
- FRASER, S. *Jullien’s plan for comparative education 1816-1817*. New York: Teachers College, Columbia University, 1964.
- HALSEY, A.J.; FLOUD, J.; ANDERSON, C.A. (Eds.). *Education, economy and society*. London: Collier-Macmillan, 1961.
- HANS, N. *Comparative education: a study of educational factors and traditions*. London: Routledge & Kegan Paul, 1949.

- HANS, N. The historical approach to comparative education. *International Review of Education*, v. 5, n. 3, p. 299-307, 1959.
- HOLMES, B. *Comparative education: some consideration of method*. London: Allen & Unwin, 1981.
- HOLMES, B. The problem approach in comparative education: some methodological considerations. *Comparative Education Review*, v. 2, n. 1, 1958.
- HOLMES, B. *Problems in education: a comparative approach*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- HUFNER, K.; MEYER, J. W.; NAUMAN, J. Comparative education policy research: a world society perspective. In: DIERKEW, M.; WEILER, H. N.; ANTAL, A. B. (Eds.). *Comparative policy research learning from experience*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- HURN, Ch. J. *The limits and possibilities of schooling: an introduction to the sociology of education*. Boston: Allyn & Bacon, 1978.
- JONES, P. E. *Comparative education: purpose and method*. Queensland: University of Queensland Press, 1971.
- KANDEL, I. L. *Comparative education*. Boston: Houghton Mifflin, 1933.
- KANDEL, I. L. *The new era in education: a comparative study*. Boston: Houghton Mifflin, 1955.
- KARABEL, J.; HALSEY, A. H. *Power and ideology in education*. New York: Oxford University Press, 1977.
- KAZAMIAS, A. M. History, science and comparative education: a study in methodology. *International Review of Education*, n. 8, p. 383-398, 1963.
- KAZAMIAS, A. M. Pangosmia Krisi stin Ekpaideusi: ennoiologikes diasafi niseis kai provlimatismoi [World crisis in education; conceptual clarifications and problematics]. In: PYRGIOTAKIS, Y.; KANAKIS, Y. (Eds.). *Pangosmia Krisi stin Ekpaideusi* [World crisis in education]. Athens: Grigoris, 1991.
- KAZAMIAS, A. M. Re-inventing the historical in comparative education: reflections on a protean episteme by a contemporary player. *Comparative Education*, v. 37, n. 4, p. 439-449, 2001.
- KAZAMIAS, A. M.; MASSIALAS, B. Comparative education. In: *ENCYCLOPEDIA OF EDUCATIONAL RESEARCH*. New York: Free Press, 1982.
- KAZAMIAS, A. M.; MASSIALAS, B. *Tradition and change in education: a comparative study*. Englewood-Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.
- KAZAMIAS, A. M.; SCHWARTZ, K. Intellectual and ideological perspectives in comparative education: an interpretation. *Comparative Education Review*, n. 21, p. 153-176, 1977.
- LARSEN, M. *Reinventing the historical in comparative education: bridging the gap through Foucault*. In: *COMPARATIVE AND INTERNATIONAL CONFERENCE*. San Antonio, 2001.
- MARSHALL, P. Comments on Noah and Eckstein's "Model Hypothesis I". *Comparative Education Review*, v. 17, n. 1, p. 91-94, 1973.
- MASEMANN, V.; WELCH, A. (Eds.). *Tradition, Modernity and Post-modernity in Comparative Education*. *International Review of Education*, v. 43, n. 5/6, 1997.
- NOAH, H.; ECKSTEIN, M. *Toward a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- PAULSTON, R. Social and educational change. *Comparative Education Review*, n. 21, p. 371-395, 1977.
- PSACHAROPOULOS, G. (Ed.). *Economics of education: research and studies*. Amsterdam: Elsevier; San Francisco: Jossey Bass, 1987.
- SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? *Comparative Education Review*, v. 7, n. 3, p. 307-314, 1964.
- TOULMIN, S. *Foresight and understanding: an enquiry into the aims of science*. London: Hutchinson, 1963.
- TRETHEWAY, A. R. *Introducing comparative education*. Oxford: Pergamon, 1976.

SEÇÃO 2

FORMAÇÕES POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

PAIDEIA E POLITEIA: EDUCAÇÃO E ESTADO/ESTADO E SUA CULTURA POLÍTICA NA EDUCAÇÃO COMPARADA

Andreas M. Kazamias

O interesse pelas relações políticas de educação/*paideia*, particularmente pelas relações entre educação e organização política/*politeia*, ou Estado, vem sendo há muito uma constante nas tradições educacionais e políticas do Ocidente. É especialmente evidente nos escritos de pensadores sociais influentes como Platão, Aristóteles, J. J. Rousseau, John Locke, Karl Marx, J. S. Mill, Herbert Spencer, Antonio Gramsci, Louis Althusser, Cornelius Castoriadis, John Dewey e Paulo Freire. Em seu mais famoso tratado político, “Política” (“Politika”), Aristóteles, por exemplo, como filósofo/cientista em política comparada, afirmou:

Atualmente ninguém discordaria de que a educação/*paideia* dos jovens requer uma atenção especial dos legisladores. De fato, a negligência em relação a isso nas cidades-Estado é prejudicial para as organizações políticas; pois uma pessoa deveria ser educada [e ‘habituada’] de acordo com a forma particular da organização política/*politeia*, uma vez que o caráter/*ethos* particular de cada organização política, ao mesmo tempo a preserva de modo geral e originalmente a estabelece – por exemplo, o *ethos* democrático produz sempre uma melhor organização política/*politeia* (ARISTÓTELES, 1958, livro VIII).

Aristóteles enfatizava ainda que a *paideia* dos jovens deveria ser pública e não privada, uma vez que “questões de interesse público deveriam estar sob supervisão pública” (ARISTÓTELES, 1958, livro VIII).

Na história da educação comparada, os profissionais de nível sênior mais influentes, como Isaac Kandel e Nicholas Hans, consideravam o político como uma dimensão, fator ou variável contextual explanatória importante em seus estudos histórico-filosófico-humanistas sobre sistemas nacionais de educação. E como foi analisado criticamente por este autor na primeira seção deste livro, Kandel, em particular, ecoou Aristóteles ao considerar o Estado como variável determinante na explicação do caráter dos sistemas nacionais de educação. Como afirmou o próprio Kandel: “cada Estado tem o tipo de educação que deseja”, e “a escola é tal qual é o Estado” (KANDEL, 1933, p. 274-275).

Nos desenvolvimentos pós-Kandel e pós-Hans da educação comparada nas décadas de 1960 e 1970, a perspectiva política que caracterizou grande parte da pesquisa e da literatura sobre educação comparada tinha duas facetas: (a) a

perspectiva da “política educacional”, para usar a terminologia de Dale; e (b) a perspectiva de sistemas políticos funcionalista-modernizadores.

A perspectiva da política educacional

Contrastando o que chamou de perspectivas de política educacional e de política da educação, Dale notou que:

Os cientistas políticos que focalizaram a educação limitaram seus estudos, em grande parte, à política educacional, antes que à política da educação. O que quero dizer com isso é que se concentraram muito mais no estudo da eficácia dos sistemas educacionais e das formas de gestão da educação na realização de metas que se lhes apresentavam do que nas relações entre a produção de metas e as maneiras de alcançá-las. Dito de outra forma, as questões políticas desaparecem e são substituídas por questões relativas aos processos de tomada de decisão; *a política foi reduzida à administração; com foco na máquina, e não no que a mobiliza, ou de que forma e para onde é direcionada* (DALE, 1982, p. 128-129, grifos meus).

A perspectiva do componente político em educação comparada evidenciou-se em pelo menos dois tipos de estudos bastante extensivos e de grande amplitude. Em primeiro lugar, houve os inúmeros trabalhos predominantemente descritivos, e em geral atóxicos, que detalhavam os poderes, deveres e responsabilidades dos aparatos de tomada de decisão e de formulação de políticas do governo, a administração e o controle dos sistemas educacionais. Quando ocorreram esforços para tipificar os padrões de governança e de administração, frequentemente foram utilizados controles e foram feitas comparações entre sistemas centralizados e descentralizados (LIT'T; PARKINSON, 1979). O segundo tipo de estudo – mais teórico do que o primeiro, mas ainda realizado com um prisma epistemológico similar – incluiu aqueles que conceituavam a interação educação-política em termos do que poderia ser denominado grupo de interesse, frequentemente um paradigma ou pressuposto teórico de grupo de interesse pluralista. Exemplos desse tipo de política na educação são abundantes na literatura sobre reformas e formulação de políticas. Em uma das variantes do modelo de grupo de interesse – o modelo democrático pluralista –, a educação é conceituada como um espaço, uma arena de conflitos políticos que envolvem diferentes grupos sociais de interesse (organizações ou sindicatos de professores, partidos políticos, grupos religiosos, negócios, trabalho, alunos etc.), todos competindo por poder, influência e prestígio. Nessa perspectiva, a reforma educacional é o resultados desses conflitos, seja por alcançar um consenso, seja porque prevaleceram os pontos de vista de um grupo ou de uma coalisão de grupos. Alternativamente, as reformas foram deformadas ou fracassaram porque o equilíbrio de poder no conflito entre os grupos foi deslocado em favor de interesses opostos (PETERSON, 1973; HEIDENHEIMER, 1974; KAZAMIAS, 1978; THOMAS, 1983; LAUGLO; McLEAN, 1985).

Em um trabalho apresentado no congresso anual da *Comparative and International Education Society*¹, realizada em Washington, em março de 1987, aponte que a pesquisa baseada no modelo pluralista de grupos de interesse, embora enriquecedora em termos conceituais, e metodologicamente sofisticada, apresentava certas limitações: em sua busca por explicações, não se aprofundava além da arena visível de conflitos e de formação política na investigação do contexto estrutural da sociedade nacional e internacional mais amplas. Voltando à caracterização de Dale, argumentei que análises pluralistas de grupos de interesse não se envolveram na política da educação – isto é, naquilo que mobiliza a máquina da governança educacional – ou na forma e no lugar para os quais a máquina é direcionada. Ou seja, suas explicações eram restritas e suas direções indeterminadas (KAZAMIAS, 1987). Tal como ocorre com o pluralismo em geral, as abordagens pluralistas às relações políticas entre educação e reforma educacional têm as seguintes inadequações:

- (a) Pressupõem que a estrutura de poder é segmentada, não é organizada em um padrão hierárquico claro ou, dito de outra forma, o poder é organizado de forma não hierárquica e competitiva.
- (b) Oferecem explicações limitadas, de forma gradual, sobre poder e processos políticos.
- (c) Tendem a deslocar-se na direção de uma teoria funcional de equilíbrio.
- (d) Pressupõem que (i) o Estado é um árbitro neutro dos interesses sociais e um “Estado vazio”; e (ii) que todos os grupos têm igual acesso aos recursos mínimos para mobilização política e competem em condições favoráveis (MILIBAND, 1969).
- (e) Tendem a concentrar negociações de grupo em um Estado-nação, sem relacionar o Estado ao contexto das condições e pressões internacionais (HELD, 1984, p. 67-68).
- (f) São predominantemente centradas na sociedade, no sentido de que sua conceituação das relações escola-sociedade e suas estratégias explanatórias veem o Estado simplesmente como uma arena de luta/competição para a obtenção de vantagens, ou como uma entidade funcional que responde a necessidades da sociedade, a imperativos sociais e a tensões sociais (SKOCPOL, 1979, p. 29).

A perspectiva de Sistemas Políticos Funcionalista-Modernizadores

A perspectiva de Sistemas Políticos Funcionalista-Modernizadores (SPFM) na educação comparada, que se destacou nas décadas de 1960 e 1970, é mais bem exemplificada pela influente série de Princeton sobre cultura política e desenvolvimento político, promovida pelo Comitê de Política Comparada do

1. NT: Sociedade de Educação Comparada e Internacional.

Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais. Na literatura de educação comparada, o melhor exemplo é o volume intitulado “Education and Political Development”² (1965), dessa mesma série, organizado por J. S. Coleman.

Assim como na perspectiva pluralista mencionada acima, as análises sobre relações educação/organização política a partir da SPFM centravam-se predominantemente na sociedade. Na verdade, a escola de cultura e desenvolvimento político de Princeton evitou o uso do conceito de Estado porque, segundo seus porta-vozes: (a) era muito restritivo; (b) era mais aplicável às sociedades ocidentais desenvolvidas; (c) frequentemente era utilizado como sinônimo de governo; (d) não levava em consideração o conceito de cultura política; e (e) não acomodava a noção de interdependência das várias partes da organização política, uma característica essencial dos sistemas políticos e da abordagem funcionalista. Por esses motivos, a escola SPFM de Princeton substituiu Estado por sistema político, e definiu:

O que defendemos é que o sistema político é o sistema de interações encontrado em todas as sociedades independentes e que desempenha as funções de integração e adaptação (tanto internamente quanto em relação a outras sociedades) por meio do emprego, ou da ameaça de emprego, de coerção física mais ou menos legítima. O sistema político é o sistema legítimo de manutenção ou transformação da ordem na sociedade (ALMOND; COLEMAN, 1960, p. 7).

Referindo-se especificamente às funções dos sistemas políticos e à sua relação com a educação, Coleman escreve: “Para nossos fins [...] podem ser identificados pelo menos três processos ou funções dos sistemas políticos que têm uma relação bastante clara com a educação. São eles: socialização política, recrutamento político e integração política” (COLEMAN, 1965, p. 17-18).

Revedo o extenso trabalho realizado sobre essas três relações políticas da educação, Massialas, em 1977, concluiu:

A revisão indica que as pesquisas procuraram verificar sistematicamente de que forma as escolas afetam o desenvolvimento de atitudes políticas dos cidadãos, de que forma funcionam como agente de recrutamento de lideranças políticas, e de que forma contribuem para o desenvolvimento de uma nação moderna. Sobre a primeira questão – isto é, a construção de conhecimentos e atitudes políticas –, a pesquisa indica que, de modo geral, a escola não é tão significativa quanto outros agentes sociais. Torna-se significativa, no entanto, em relação ao recrutamento político, ainda que de uma maneira que para muitos é ideologicamente inaceitável, isto é, tende a promover a perpetuação do poder das elites. Quanto à terceira questão, referente à construção da nação, a pesquisa indica que as escolas tendem a reforçar divisões e desigualdades sociais preexistentes (MASSIALAS, 1977, p. 294).

2. NT: “Educação e desenvolvimento político”.

O retorno do Estado na educação comparada

Na década de 1970, teóricos e sociólogos políticos e outros cientistas sociais críticos, procurando compreender a estrutura do poder, o desenvolvimento político, o funcionamento e a dinâmica do governo de sociedades e organizações políticas contemporâneas, particularmente as de nações democráticas, capitalistas, politicamente liberais e economicamente avançadas, focalizaram sua investigação crítica na natureza, na estrutura institucional e nos mecanismos de governo que, em conjunto, constituem e modelam o Estado. Durante esse período, é especialmente digno de nota um debate esquerdista, amplamente divulgado, sobre a natureza, as atividades e o funcionamento do Estado capitalista liberal, que envolveu renomados teóricos políticos e sociais críticos de ambos os lados do Atlântico: Ralph Milliband (1969) e Perry Anderson (1979), na Inglaterra; Nicos Poulantzas (1978), na França; Claus Offe (1973), na Alemanha; Goran Therborn (1980), na Suécia; e Erik O. Wright (1985); e Martin Carnoy (1984), nos Estados Unidos.

Na década de 1980, nas palavras de Theda Skocpol (1985) – uma socióloga com orientação histórica –, o Estado “foi trazido de volta” em estudos comparados sobre o passado, buscando descobrir de que forma as sociedades funcionam e se transformam. A sociologia histórica, segundo D. Smith,

é desenvolvida por historiadores e sociólogos que investigam a interpenetração recíproca entre passado e presente, eventos e processos, ação e estruturação. Eles tentam associar esclarecimento conceitual, generalização comparativa e exploração empírica (SMITH, 1991, p. 3).

Partindo da proposta de Skocpol, aproximadamente à mesma época (1987), como pesquisador comparativista orientado para a história e com interesses na pesquisa em política da educação, mais do que em políticas educacionais – para voltar à distinção feita por Dale – e no papel da educação no desenvolvimento de Estados nacionais, sugeri à comunidade de educadores comparados que “trouxesse o Estado de volta em educação comparada”. “Trazer o Estado de volta”, sim, mas não com a conceituação e a interpretação de Kandel. Na conferência em Washington, já mencionada, afirmei:

Nossa conceituação de Estado é muito diferente daquela de Kandel. A tipologia de Estados democráticos e totalitários de Kandel era excessivamente geral e simplista, tal como seus critérios para essa diferenciação, ou seja (a) o *locus* de controle ostensivo, que levou Kandel a categorias tão gerais como: centralizado e descentralizado; monolítico e disperso; metafísico e experiencial; autoritário, autocrático e injusto, ou liberal e justo; e monopolístico e *laissez-faire*; e (b) a relação putativa entre indivíduo e Estado – isto é, no caso do Estado democrático liberal – permite maior liberdade ao indivíduo, enquanto, por seu lado, o Estado busca promover o bem-estar de todos os seus membros (KAZAMIAS, 1987).

Acrescentei então que minha concepção de Estado não era o de uma entidade abstrata independente da sociedade civil – um conceito frequentemente evocado na mente das pessoas, devido talvez ao idealismo alemão histórico e influente de Hegel. Além disso, afirmei:

Nosso conceito de Estado não é sinônimo de governo; nem é nossa concepção de sistema estatal idêntica às de sistema político de Almond e Coleman ou de David Easton. Como explicou Stuart Hall, ‘o caráter complexo do Estado não pode ser reduzido às formas pelas quais funciona a máquina governamental institucional’. E segundo Milliband: ‘O significado de Estado é uma série de instituições particulares que, em conjunto, constituem sua realidade e que interagem como partes do que pode ser chamado de sistema estatal’. As instituições incluem: o governo, a administração, o setor militar e a polícia, o judiciário, subunidades do governo central e assembleias parlamentares (KAZAMIAS, 1987).

A respeito da distinção entre Estado e governo, citei Alfred Stephan, que escreveu:

O Estado deve ser considerado como mais do que o ‘governo’. Consiste nos sistemas administrativos, legais, burocráticos e coercivos contínuos que tentam não só estruturar as relações entre a sociedade civil e a autoridade pública em uma organização política, mas também estruturar muitas relações cruciais na sociedade civil (citado por SKOCPOL, 1985, p. 7).

Apontei no mesmo fórum que a educação é uma função/atividade importante ou, na famosa formulação de Louis Althusser, é “um aparato ideológico do Estado” (ALTHUSSER, 1971). Expliquei:

Atualmente, o setor público da educação, que é regulado, controlado ou planejado pelo Estado, constitui uma porcentagem dominante da provisão educacional desde os níveis básicos até os níveis superiores do sistema educacional. Até mesmo o setor privado está sujeito à regulação estatal. Não há praticamente nenhum aspecto do sistema educacional – organização, administração, currículo, capacitação de professores, financiamento, exames etc. – que não esteja relacionado direta ou indiretamente ao Estado.

E concluí:

Diante disso, não é necessária maior elaboração sobre o significado de examinar a educação sob a perspectiva do Estado. Não sob a perspectiva dominante, nem sob a perspectiva kandeliana, mas sob uma perspectiva estrutural, de conflito, relacional, do Estado como ator e como relativamente autônomo. Situar a educação na problemática conceitual e epistemológica do Estado, tal como definido previamente, permitiria não apenas determinar e analisar sua dinâmica social e de funcionamento; representaria também um grande avanço na direção de explicações mais completas de padrões, políticas e reformas educacionais, de esclarecimentos de semelhanças e diferenças entre os sistemas e de condições obtidas para mudança e reforma educacional (KAZAMIAS, 1987).

Na década de 1990, o Estado foi de fato trazido de volta em a educação comparada e, digo com satisfação, não o foi sob a perspectiva dominante nem sob

a perspectiva de Kandel. Um estudo comparativo digno de nota, abordado a partir de uma perspectiva neomarxista revisionista, é “Education and Social Transformation in the Third World”³ (1990), de Martin Carnoy e Joel Samoff. Discuto esse livro em outro capítulo, na Seção 1 deste volume. Basta notar aqui que, nesse estudo centrado no Estado, Carnoy e Samoff procuram “analisar se e por que a educação se desenvolve diferentemente em sociedades que tentam fazer a transição do capitalismo para o socialismo e em suas equivalentes capitalistas do terceiro mundo”. As sociedades estudadas foram China, Cuba, Tanzânia, Moçambique e Nicarágua. A tese dos autores é que foi o Estado, mais do que o sistema produtivo, que constituiu a “fonte da dinâmica de sociedades e políticas revolucionárias, muito mais do que as relações de produção, que mobilizou seu desenvolvimento social” (CARNOY; SAMOFF, 1990).

Outros exemplos de estudos dignos de nota que apareceram na década de 1990 a respeito do nexa educação/organização política são “Education and State formation: the rise of education systems in England, France and the USA”⁴ (1990), de Green, e “Democracy, education and multiculturalism: dilemmas of citizenship in a global world”⁵ (1998), de C.A. Torres. O estudo comparativo pioneiro de Green, com abordagem histórico-sociológica, examinou o papel da educação no processo de formação do Estado e na construção da nação em três democracias liberais modernas do Ocidente (Inglaterra, França e Estados Unidos): de que forma a educação, enquanto mecanismo do Estado, atuou para cultivar a coesão social, a cidadania, a cultura e a identidade nacionais, bem como para capacitar pessoal para a burocracia civil e os aparatos governamentais nos níveis nacional e local (GREEN, 1990). Em um extenso capítulo sobre o Estado e a Educação, Torres lida inicialmente com problemas da definição de Estado e com a significância de uma abordagem centrada no Estado para o estudo de práticas e políticas educacionais, ou “as conexões entre cidadania, democracia e multiculturalismo” (TORRES, 1998, p. 14). Em subseções posteriores, o autor examina, a partir de uma perspectiva crítica, (a) teorias clássicas de Estado, do liberalismo ao marxismo, e educação; (b) os Estados neoconservadores e neoliberais contemporâneos e a educação; (c) “teorias neomarxistas do Estado e a crítica do neoconservadorismo e do neoliberalismo”; (d) “perspectivas pós-modernas sobre o Estado e a educação”; e (e) “o feminismo contra o Estado patriarcal e a cor do Estado” (TORRES, 1998, p. 26-69).

3. NT: “Educação e transformação social no terceiro mundo”.

4. NT: “Educação e a formação do Estado: a emergência dos sistemas educacionais na Inglaterra, França e Estados Unidos”.

5. NT: “Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania num mundo global”.

Epílogo

Apesar do discurso sobre a retratação do papel do Estado, a importância atual do engajamento em pesquisas educacionais comparativas centradas no Estado foi destacada por Martin Carnoy em sua palestra de abertura para a “Comparative and International Education Society”⁶ em 2006, Carnoy explicou os motivos para o envolvimento nesse tipo de pesquisa:

Em primeiro lugar, na maioria dos países, a maior parte da educação é provida pelo Estado. Em segundo lugar, mesmo quando a educação é parcialmente privada e parcialmente pública, é o Estado que define o significado de educação pública e privada. Na maioria dos países, os professores de escolas particulares são pagos pelo Estado. Em terceiro lugar, uma vez que é o Estado que oferece e define a educação, a maneira pela qual se dão as mudanças nos sistemas educacionais é definida, em grande parte, pela liderança política dos cidadãos em relação ao Estado e pela maneira pela qual o Estado organizou politicamente o sistema educacional (CARNOY, 2006, p. 555).

A esses motivos pode-se acrescentar que a educação ainda é um mecanismo importante na formação dos Estados e na construção da nação em muitos países do mundo; e por fim, parafraseando Aristóteles, como citado no início deste capítulo, “nossa *paideia* (educação) deveria estar de acordo com nossa *politeia* (o Estado)”.

Referências bibliográficas

- ALMOND, G. A.; COLEMAN, J. S. (Eds.). *The politics of the developing areas*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960.
- ALTHUSSER, L. *Lenin and philosophy and other essays*. New York: Monthly Review Press, 1971.
- ANDERSON, P. *Lineages of the absolutist State*. London: New Left Books, 1979.
- ARISTÓTELES. *Politics*. Tradução para o inglês por H. Rackam. London: William Heinemann, 1959.
- CARNOY, M. Rethinking the comparative – and the international. *Comparative Education Review*, v. 50, n. 4, p. 551-570, 2006.
- CARNOY, M. *The state and political theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- CARNOY, M.; SAMOFF, J. *Education and social transition in the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- COLEMAN, J. S. (Ed.). *Education and political development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965.
- DALE, R. Education and the capitalist State: contributions and contradictions. In: APPLE, M. W. (Ed.). *Cultural and economic reproduction in education: essays on class, ideology and the State*. London: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- GREEN, A. *Education and State formation: the rise of education systems in England, France and the USA*. New York: St. Martin's Press, 1990.
- HEIDENHEIMER, A. J. The politics of educational reform: explaining different outcomes of school comprehensivisation attempts in Sweden and West Germany. *Comparative Education Reviews*, v. 18, n. 3, p. 388-410, 1974.
- HELD, D. Central perspectives in the modern State. In: McLENNAN G., et al. (Eds.). *The idea of the modern State*. Milton Keynes: Open University Press, 1984.

6. NT: Sociedade de Educação Comparada e Internacional.

- KAZAMIAS, A. M. Bringing the State back in comparative education: toward a State-centered conceptual framework in the comparative analysis and explanation of educational systems, policies and reforms. In: ANNUAL MEETING OF THE COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY, Washington, DC, March 1-15, 1987. *Proceedings...* Washington, D.C.: International Education Society, 1987.
- KAZAMIAS, A. M. The politics of educational reform in Greece: Law 309/1976. *Comparative Education Review*, 22(1), 21-45, 1978.
- LAUGLO, J.; McLEAN, M. (Eds.). *The control of education: international perspectives in the centralization-decentralization debate*. London: Heinemann Education Books, 1985.
- LITT, E.; PARKINSON, M. *U.S. and U.K. educational policy: a decade of reform*. New York: Praeger, 1979.
- MASSIALAS, B. G. Education and political development. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 274-295, 1977.
- MILIBAND, R. *The State in capitalist society*. New York: Basic Books, 1969.
- OFFE, C. The capitalist State and the problem of policy formation. In: L. Lindberg (Ed.). *Stress and contradiction in modern capitalism*. Lexington, MA: D.C. Heath, 1973.
- PETERSON, P. E. Politics of educational reform in England and the United States. *Comparative Education Review*, v. 17, n. 2, p. 160-179, 1973.
- POULANTZAS, N. *State, power, socialism*. London: New Left Books, 1978.
- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis of current research. In: EVANS, P. et al. (Eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, T. *States and social revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SMITH, D. *The rise of historical sociology*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- TORRES, C. A. *Democracy, education, and multiculturalism: dilemmas of citizenship in a global world*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- THERBORN, G. *The ideology of power and the power of ideology*. London: Verso, 1980.
- THOMAS, R. M. (Ed.). *Politics and education: cases from eleven nations*. Oxford: Pergamon, 1983.
- WRIGHT, E. O. *Classes*. London: Verso, 1985.

IMPÉRIOS E EDUCAÇÃO: O IMPÉRIO BRITÂNICO

Gary McCulloch

Este capítulo analisa as interações envolvidas na relação entre impérios e educação, examinando o caso do Império britânico. Nos últimos anos, deu-se atenção crescente à história do Império britânico e à natureza de sua contribuição e de seu legado para o mundo moderno (LOUIS, 1999; FERGUSON, 2003; BRENDON, 2007). Grande parte dessa literatura geral – por exemplo, os recentes cinco volumes da “Oxford History of the British Empire”¹ (LOUIS, 1999) – incluiu pouco material especificamente sobre educação. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se também uma literatura substancial sobre as formas pelas quais as ideias e as práticas de educação na Grã-Bretanha influenciaram o caráter da educação em diferentes partes do Império britânico. Essa literatura tem gerado debates interessantes acerca da natureza do imperialismo cultural, da relação entre centro e periferia (McCULLOCH; LOWE, 2003), de até que ponto as influências imperiais foram benéficas, e da forma como essas influências se manifestaram em diferentes áreas e nações. Mais recentemente, tem sido registrado interesse crescente nos tipos de resistência desenvolvidos por parte de grupos autóctones e colonizados. O caso da Nova Zelândia – *Aotearoa*, no idioma maori –, distante 12 mil milhas² da Grã-Bretanha, será examinado de forma particularmente detalhada para demonstrar a extensão e as características do domínio imperial.

No entanto, as relações entre a Grã-Bretanha e seu Império não se deram em apenas uma direção. Como apontou Peter Burke, há perigos evidentes em um modelo simples de centro e periferia, no qual o conhecimento é difundido da Europa para outras partes do mundo, e particularmente devido à tendência dessa abordagem de levar (in)suficientemente em consideração os “fluxos de conhecimento da periferia para o centro, além daqueles que se dão na direção oposta” (BURKE, 2000, p. 57). Ao longo da última década, emergiu o início de um interesse histórico pelo processo inverso, isto é, de que forma as ideias e práticas de educação em diferentes partes do Império britânico influenciaram a pátria imperial. Essa nova literatura, estimulada em parte pelo “Culture and Imperialism” (1994), de Edward Said, tem potencial para um grande avanço no desenvolvimento

1. NT: “A história Oxford do Império britânico”.

2. NT: Equivalente a cerca de 19.300 km.

da investigação sobre a dinâmica da educação no Império britânico. Essa dinâmica era muito raramente estável e frequentemente imprevisível em termos de sua natureza e de seus efeitos.

A educação inglesa e o Império britânico

O que J. A. Mangan descreveu como a disseminação imperial da educação britânica (MANGAN, 1978, p. 110) no Império britânico a partir do século XIX tornou-se uma característica familiar da historiografia educacional. Mais especificamente, como demonstrou o trabalho de Mangan, entre muitos outros, as tradições inglesas foram dominantes nesse processo, e diferiram significativamente das tradições da Escócia, do País de Gales e da Irlanda. Estas últimas tenderam a subordinar-se às tradições inglesas, ainda que conservando poder e apoio locais (RAFFTERY et al., 2007). O próprio Mangan enfatizou em sua pesquisa as maneiras pelas quais as importantes escolas independentes ou particulares (públicas)³ da Inglaterra estabeleceram os ideais que se tornaram dominantes em muitos contextos sociais e culturais diferentes em todo o mundo, e também o envolvimento ativo dos produtos dessas escolas no proselitismo e na implementação desses ideais nas colônias britânicas. As universidades também estiveram à frente do avanço do tema imperial, especialmente Oxford, com o forte estímulo de homens como Benjamin Jowitt, diretor de Baliol entre 1870 e 1893. Outros oxfordianos que perseguiram o sonho de cultivar a tradição inglesa nas colônias incluíram *Sir Cyril Norwood*, diretor do *St. John's College* entre 1934 e 1946. No entanto, tornou-se evidente que essas poderosas influências não se mantiveram sem oposições. Em muitas colônias, as condições locais levaram a variações e adaptações significativas e, frequentemente, à resistência ativa ao plano imperial.

As escolas particulares criaram uma elite identificável, uma comunidade de homens que compartilhavam visões de mundo, valores e códigos de honra dos quais se imbuíram por meio de suas experiências comuns durante a juventude. Eram de fato um tipo de reis filósofos no modelo platônico, preparados para o serviço público e a administração de um império (WILKINSON, 1964; HONEY, 1977; McCULLOCH, 1991a). Inculcavam ideais elevados de Cristianismo e de educação liberal, bem como uma forte marca de patriotismo e caráter moral. No final do século XIX, os ideais e as práticas das escolas particulares poderiam ser amplamente retratados como representantes de uma tradição inglesa, legitimando *status* e relações de autoridade estabelecida.

O trabalho de Mangan nas décadas de 1980 e 1990 trouxe uma contribuição significativa para a compreensão dessa versão quintessencialmente inglesa do

3. NT: No Reino Unido, a expressão *public school* ou *independent school* não designa escola estatal, e sim, uma escola particular de elite e de grande prestígio. Cerca de 7% das crianças e jovens do Reino Unido estão matriculados nessas escolas particulares, cuja maioria funciona em regime de internato.

imperialismo cultural. Sua obra principal, “The games: ethic and imperialism”⁴ (1986), examinou detalhadamente a importância dos jogos e dos esportes na educação durante o Império. A ética dos jogos estava no centro dos valores disseminados pelas escolas particulares, conferindo não apenas iniciativa e autoconfiança, mas também lealdade e obediência. No final do século XIX e início do século XX, os diretores de escolas particulares apoiavam ativamente os ideais imperiais, e enviavam seus alunos para as partes mais remotas do Império para que colocassem esses ideais em prática. Dessa forma, segundo Mangan, “disseminou-se em todo o Império britânico um ideal educacional singular: o ideal de treinamento do caráter por meio de jogos” (MANGAN, 1986, p. 42; 1988, 1993). O *rugby*, o futebol e o críquete, particularmente, foram os jogos escolhidos para os objetivos imperiais. No Sudão, por exemplo, o Serviço Político Sudanês, criado em 1899, recorreu extensamente aos produtos egressos: das escolas particulares inglesas e das universidades de Oxford e de Cambridge para formar um quadro elitizado de administradores, muitos dos quais tinham alcançado sucesso em esportes em suas ex-escolas e ex-universidades, e empenhavam-se em transmitir os valores subjacentes às suas realizações aos funcionários agora a seu serviço. Na Nigéria, *Sir Frederick Lugard* realizou uma cruzada educacional em sua função de governador a partir de 1912 (e governador-geral a partir de 1914), pregando as virtudes de conformidade e obediência tanto na sala de aula quanto nos campos esportivos. Na Índia, o *Mayo College*, fundado em 1878, foi um exemplo notável de uma nova escola baseada nos preceitos das escolas particulares inglesas que difundiu seus valores por meio do desenvolvimento do críquete e de outros jogos.

Outros relatos detalhados das fontes educacionais desse conjunto de influências imperiais desenvolveram esse tema geral. Donald Leinster-Mackay notou a importância das escolas preparatórias inglesas⁵ como “berço e creche do Império”, com sua associação estreita com as escolas públicas (LEINSTER-MACKAY, 1988). Paul Rich investigou a contribuição das redes de contato das escolas particulares para a hegemonia cultural britânica nas várias partes do Império, envolvendo o desenvolvimento de ritos e rituais nos clubes de cavalheiros e nas lojas maçônicas (RICH, 1988; 1989; 1991). Os livros didáticos utilizados como parte do currículo tanto na Grã-Bretanha quanto em outras partes do Império também atraíram atenção crescente, visando compreender as mensagens e os estereótipos que transmitiam aos alunos. Estereótipos raciais, por exemplo, estavam amplamente retratados nos livros didáticos de história e de geografia (MARSDEN, 1990; CASTLE, 1993; LILLY, 1993; COOLAHAN, 1993).

4. NT: “Jogos: ética e imperialismo”.

5. NRTT: As escolas preparatórias na Inglaterra são escolas particulares, de alto nível acadêmico, destinadas a preparar os alunos entre 9 e 13 anos, que pretendem entrar, por um exame competitivo, nas escolas particulares ou nas escolas acadêmicas.

A Universidade de Oxford estabeleceu conexões especialmente importantes com o Império britânico, como se evidencia no detalhado estudo de Richard Symonds (1986). Esse trabalho investigou a contribuição de Oxford para a filosofia do Império e as atitudes nacionais em relação a ele, especialmente por meio do ensino de grego e latim. Examinou também os objetivos e os motivos subjacentes ao apoio ao Império, e o papel dos ex-alunos de Oxford que foram para diversas partes do Império como administradores, professores e missionários. Um exemplo famoso de um graduado de Oxford que se dedicou a colonizar o mundo foi Cecil Rhodes, que estudou latim, grego, economia política e direito no *Oriel College*, entre 1873 e 1881. O testamento de Rhodes, publicado em 1902, tornou-se a base das Bolsas de Estudos Rhodes, que contemplaram milhares de acadêmicos de todo o Império nas décadas seguintes.

Cyril Norwood foi um educador de destaque que também tinha raízes em Oxford, terminou seus estudos com o grau denominado *First*, em grego e latim, no *St. John's College* na década de 1890, antes de tornar-se diretor da Escola Acadêmica Bristol, diretor da Escola Marlborough e, mais tarde, diretor da Escola Harrow, voltando finalmente à sua ex-faculdade de Oxford em 1934, como presidente (McCULLOCH, 2007a). Norwood foi influenciado por seu pai, Samuel – ao final da carreira, malsucedido diretor da Escola Acadêmica Whalley –, que enaltecia os benefícios do Império britânico na Índia. Como diretor da Escola Acadêmica Bristol, antes da Primeira Guerra Mundial, enfatizava os deveres e os ideais herdados do Império britânico e a necessidade de defendê-los, recorrendo às armas se necessário. Em sua carreira posterior, Norwood identificou e celebrou uma tradição educacional inglesa, que se associava, acima de tudo, com as qualidades de caráter encontradas nas escolas particulares inglesas, entre as quais os valores compartilhados e inculcados pelos jogos (NORWOOD, 1929).

Houve muita controvérsia a respeito dos benefícios ou malefícios da influência do Império britânico. Os simpatizantes recentes insistiram que o Império teve um papel positivo na formação do mundo moderno (FERGUSON, 2003). Essa admiração é evidenciada em uma parte da literatura histórica sobre o Império britânico e a educação. Clive Whitehead, particularmente, defendeu a história do Império britânico e rejeitou a ideia de que tenha sido um meio de exercer controle político e econômico sobre povos colonizados. Whitehead enfatiza tanto o idealismo quanto a confusão de objetivos subjacente à política colonial britânica, e insiste que ela não consistiu em imperialismo cultural com a intenção de perpetuar a hegemonia política e cultural:

6. NRTT: Os graus universitários obtidos no Reino Unido, nos cursos de graduação, são classificados basicamente em *First-class Honours*, *Second-class Honours*, *Third-class Honours* e *Ordinary-Degree*. O primeiro, *First*, é outorgado a quem obtém distinção, ou seja, um resultado acadêmico máximo. O último é outorgado a quem termina o curso com desempenho mínimo de aprovação. A classificação é muito importante no mundo do trabalho.

A maior parte do sistema educacional colonial certamente espelhava o sistema educacional da Grã-Bretanha, mas amplas evidências sugerem que isto foi principalmente reflexo da demanda local por parte dos próprios povos autóctones, mais do que um indicador de qualquer política britânica deliberada de colonização do intelecto autóctone (WHITEHEAD, 1988, p. 215).

A pesquisa de Whitehead sobre o “British Indian and Colonial Education Service”⁷ exemplifica esse argumento ao salientar as contribuições de muitos indivíduos – homens e mulheres – para a construção e a manutenção de instalações e serviços públicos na Índia, baseados, segundo sua argumentação, em “uma preocupação genuína com o bem-estar dos povos autóctones” (WHITEHEAD, 2003, p. xiv).

No entanto, também é verdade que se desenvolveram tensões em muitos contextos coloniais a respeito do caráter e dos efeitos dessas influências imperiais. Em algumas partes do Império, esses conflitos evoluíram para desafios explícitos e para a resistência por parte de grupos coloniais e autóctones que buscavam maior grau de independência ou afirmação do caráter local ou nacional. Em relação à Índia, por exemplo, segundo Allender, as escolas missionárias britânicas não conseguiram recrutar uma clientela que fosse além de suas escolas urbanas centrais, na área rural apesar do alto custo dos programas de evangelização e conversão em meados do século XIX (ALLENDER, 2003, p. 273). As escolas continuaram sendo o reduto da parcela menor dos mais ricos, e tiveram pouco impacto sobre a população em geral. Por outro lado, movimentos nacionalistas e religiosos rivais tomaram a iniciativa de ampliar sua influência educacional antes do final do século XIX (ALLENDER, 2003; ALLENDER, 2007).

Outras colônias britânicas também vivenciaram tais diferenças e conflitos educacionais. Na Fiji colonial, White argumenta que as políticas educacionais e nativas do governo colonial ajudaram a encorajar um desenvolvimento educacional desigual e resultados educacionais inferiores para os fijianos (WHITE, 2003). Enquanto isso, no sudeste da África, a Suazilândia – um protetorado inglês depois da Guerra dos Boers, no início do século XX – vivenciou tensões não só entre o poder colonial e os colonizados, mas também entre essas próprias populações colonizadas (ZOLLER, 2003). Podemos observar essas tensões em maior detalhe no desenvolvimento histórico de uma colônia inglesa em particular, situada a 12 mil milhas de distância da pátria imperial: a Nova Zelândia.

Educando a Nova Zelândia?

As características essencialmente coloniais da educação na Nova Zelândia há muito tempo atraem comentários. O crescimento do sistema educacional moderno na Grã-Bretanha e a disseminação de seus ideais e de suas práticas educacionais tiveram um impacto crucial sobre o caráter das estruturas do sistema educacional

7. NT: Serviço Britânico de Educação Indiana e Colonial.

na Nova Zelândia – a mais distante parte do Império que se manteve como colônia até o início do século XX. Os precedentes das instituições estabelecidas, as práticas das escolas e dos professores e as tradições que sustentavam e racionalizavam uma grande variedade de estruturas, padrões e instituições educacionais tinham as suas fontes, parcial ou integralmente, no que era amplamente considerado como o “Lar”.

Esses ideais e essas práticas foram mantidos ou sutilmente adaptados por professores que, em muitos casos, tinham, eles próprios, sido educados e treinados na Grã-Bretanha, de onde frequentemente provinham os livros didáticos, para exames que se baseavam em grande parte na experiência, nos valores e na cultura britânicos. Em 1941, A. E. Campbell, posteriormente diretor-geral de Educação, sugeriu que “o sistema educacional da Nova Zelândia tal como se apresenta hoje é incompreensível, a menos que se tenha em mente sua origem e desenvolvimento a partir de uma colônia britânica no século XIX” (CAMPBELL, 1941, p. 1). Enfatizou a nostalgia dos colonizadores em relação à pátria, que contribuía para seu desejo de estarem cercados de uma barreira de instituições sociais familiares:

Se não conseguiam cercar-se imediatamente com as flores e as árvores e as colinas tranquilas da Inglaterra, podiam pelo menos transplantar as formas de vida social com as quais estavam familiarizados, e de que necessitavam para acalmar a saudade que quase todo colonizador carrega consigo até o final. Só porque estavam buscando novos mundos, não buscavam necessariamente um novo modo de vida (CAMPBELL, 1941, p. 3).

Por esse motivo, Campbell concluiu que

o princípio histórico de manutenção da continuidade cultural desempenhou um papel na formação do sistema educacional da Nova Zelândia maior do que o princípio geográfico de adaptação a um novo ambiente (CAMPBELL, 1941, p. 6).

A Escola Acadêmica Auckland, por exemplo, imitou e interpretou as práticas e os ideais das escolas particulares e das escolas acadêmicas inglesas para cultivar sua própria tradição de escola acadêmica. O esplendor espelhado por essas escolas tinha o objetivo de transmitir uma mensagem cultural para os alunos e os patrocinadores da Auckland: a de que ela era um elo simbólico com o “Lar” (McCULLOCH, 1988). Tanto o currículo escolar quanto as estruturas visíveis do sistema educacional também apresentavam marcas inconfundíveis da herança colonial. Em uma retrospectiva, Alan Mulgan, aluno da Auckland durante a década de 1890, comentou: “Nosso currículo era inglês, mas éramos colonos e tínhamos consciência disso” (MULGAN, 1958, p. 71).

Frequentemente havia também uma qualidade idealizada e um pouco irreal a respeito das imagens da Inglaterra que exerciam influência sobre a educação neozelandesa. Por exemplo, ao visitar a Nova Zelândia na década de 1940, F. B. Malim expressou-se entusiasticamente a respeito das características inglesas das principais escolas particulares. Sobre o *Christ’s College*, em Christchurch, Malim comentou que

suas paredes cinzentas e seus olmos sugerem uma civilização mais pacífica e mais estável do que parece ser o caso da Nova Zelândia atual, e fazem-nos lembrar de uma Inglaterra cujos alicerces ainda não foram abalados pela invenção da máquina de combustão interna (MALIM, 1948, p. 160).

As observações de Malim salientavam também algo do zelo missionário com o qual os educadores ingleses tinham transportado sua própria bagagem cultural. Entusiasmou-se particularmente com a Escola Waitak, que descreveu como “um museu devotado à história da Grã-Bretanha” (MALIM, 1948, p. 163).

Ao mesmo tempo, houve inúmeras especificidades e diferenças importantes na situação da Nova Zelândia que não podem ser simplesmente apagadas do caso britânico. De fato, pode-se argumentar que as reformas educacionais muitas vezes desenvolveram-se na Nova Zelândia em oposição explícita às tendências identificadas como associadas com a “Velha Pátria”. As reformas educacionais neozelandesas tiveram um impulso liberal e igualitário que poderia ser contrastado com as estruturas de divisão de classes, diferenciadas e hierárquicas do sistema educacional na Inglaterra. Aqueles que elogiavam as virtudes da educação na Nova Zelândia comumente enfatizavam suas vantagens em relação à Inglaterra e sua divisão de classes. Segundo o Diretor de Educação, T. B. Strong, em 1928, por exemplo:

Dizem que a profissão de professor na Inglaterra sofre até hoje os efeitos humilhantes da antiga provisão perfunctória de educação para as massas. Ainda há localidades na Inglaterra onde o professor tem pouco ou nenhum prestígio social. Nos Domínios⁸, felizmente, a tendência foi de que o professor ocupasse uma posição de honra na sociedade, e este fato indubitavelmente operou em benefício das escolas. Uma causa – ou talvez um efeito – é a alta consideração social de que desfrutam nossas escolas particulares (STRONG, 1928, p. 145).

Entrementes, conservadores como E. M. Blaiklock, que ensina grego e latim na Universidade de Auckland (SHAW, 1986), tenderam a pintar em cores mais lisonjeiras os arraigados objetivos sociais e a diferenciação estrutural do sistema educacional inglês, para fornecer uma fonte respeitável de opiniões de direita e desacreditar o igualitarismo para o qual as políticas educacionais da Nova Zelândia tendiam a inclinar-se (McCULLOCH, 1988, 1991b).

De alguma maneira, as tendências igualitárias predominantes na educação neozelandesa são afins às da Escócia que, em parte, também se desenvolveram em oposição às tradições e aos preceitos ingleses. Como notou Robert Anderson, houve na Escócia uma “tradição educacional avançada e diferenciada” que pode ser remontada à Reforma, que os escoceses do século XIX consideravam ser “um ponto

8. NRTT: Domínios eram o conjunto das colônias que integravam o Império britânico. Hoje, o termo indica aqueles países, como o Canadá que, embora independentes, com seu próprio Parlamento e Primeiro-Ministro, ainda conservam a Rainha como Chefe de Estado.

de superioridade em relação à Inglaterra e uma garantia da autonomia social e cultural da Escócia dentro da União” (ANDERSON, 1983, p. 1). Segundo Anderson, o mito democrático escocês de educação tornou-se uma parte essencial “tanto do sentido escocês de nação quanto da imagem que outros formaram a respeito dos escoceses” (ANDERSON, 1983, p. 1). Subjacentes ao mito, havia muitos problemas não resolvidos e desigualdades profundamente enraizadas que, em geral, passaram despercebidas (HUMES; PATERSON, 1983; RAFTERY et al., 2007). Estruturas e expectativas de origem inglesa também invadiram cada vez mais as instituições educacionais ao norte da fronteira, minando o caráter distintivo e a independência da tradição escocesa. Na Nova Zelândia, a ameaça dessas invasões era mais distante, mas ao mesmo tempo mais insidiosa. As origens culturais inglesas do sistema educacional neozelandês e sua influência contínua por meio da importação de ideias, práticas, professores e textos mais recentes representaram uma ameaça constante à integridade do mito igualitário da Nova Zelândia.

Dessa forma, foi um visitante escocês, Dr. William Boyd, que, em um importante congresso da *New Education Fellowship*, realizada na Nova Zelândia em julho de 1937, alertou mais claramente a respeito dos perigos da influência inglesa. Relacionando explicitamente o desenvolvimento do sistema educacional na Nova Zelândia ao da Escócia, argumentou que o problema central enfrentado pela educação neozelandesa era a influência da tradição inglesa, que já tinha exercido um impacto importante no nível estrutural. Segundo Boyd, “a serpente no jardim é a influência inglesa sobre a educação da Nova Zelândia, que desmoralizou suas instituições” (BOYD, 1938, p. 475-476). Em vez de se desenvolver de acordo com “o bom caminho escocês”, continuou ele, a educação da Nova Zelândia baseou-se na “separação inglesa entre educação primária e secundária”. Isto, por sua vez, estimulou a diferenciação e a seleção no nível da escola secundária:

Suas escolas secundárias, bastante semelhantes às inglesas, destinam-se a uma aristocracia, um grupo seletivo, e as velhas escolas primárias, às pessoas comuns. Esse é o princípio inglês, em oposição à prática escocesa de um sistema de ensino primário que evoluiu para o sistema secundário, constituindo uma unidade satisfatória (BOYD, 1938, p. 476).

Esta foi uma crítica direta aos pontos de vista de Cyril Norwood, que era um conferencista no mesmo congresso e continuava a promover uma tradição inglesa idealizada de educação (NORWOOD, 1929; McCULLOCH, 2007a). Para abordar essa questão, Boyd defendia veementemente que o currículo da escola secundária deveria ser menos “orientado para a universidade” e mais “uma preparação para a vida comum” (BOYD, 1938, p. 484).

Outra dimensão central das tensões culturais na Nova Zelândia colonial estava na relação entre os colonizadores (*pakehas*) e a população autóctone maori – os *tangata whenua* ou “povo da terra”. Judith Nathan argumentou que, com o

Decreto Educacional de 1847, o governador da Nova Zelândia, *Sir George Grey*, estabeleceu escolas industriais em regime de internato para consolidar o Cristianismo, promover padrões ocidentais, manter a harmonia racial e para oferecer instrumentos de assimilação (NATHAN, 1973). A Lei para a Educação Maori, de 1867, estabeleceu um sistema nacional de escolas diurnas seculares nas vilas, vinculadas ao Departamento de Assuntos Nativos, com um currículo baseado nas disciplinas das escolas elementares inglesas (HARKER; McCONNOCHIE, 1985; SIMON, 1998). No final do século XX, no entanto, a resistência maori à assimilação tinha aumentado ao ponto de conseguir estabelecer formas alternativas e rivais de instituições educacionais (JESSON, 1992; SMITH, 1992).

Este estudo de caso sobre a *Aotearoa*/Nova Zelândia demonstra que, embora o legado imperial tenha exercido uma influência vital no desenvolvimento do sistema educacional e da educação de forma mais geral, a colônia também desenvolveu uma série de características que desafiavam a primazia dessas origens culturais. Em primeiro lugar, os colonizadores reafirmaram cada vez mais suas próprias tradições nacionais e sua identidade nacional de uma forma que se adequava às condições de seu novo lar, e que não acomodava necessariamente os preceitos e práticas do “Lar”. Em segundo lugar, houve influências internacionais rivais, tais como os valores diferenciados da educação escocesa em relação à inglesa, e outras fontes de ideias e práticas educacionais cada vez mais numerosas, tais como as dos Estados Unidos e da Austrália, com as quais era possível enfrentar o conflito. Finalmente, a cultura autóctone dos maori apresentou desafios específicos e sugeriu diferenças importantes na abordagem ao atendimento de necessidades educacionais dos diferentes grupos étnicos. Essas tensões manifestaram-se diferentemente nas diversas partes do Império britânico, e os legados da presença britânica nem sempre foram semelhantes; mas as complexidades dos debates vivenciados na Nova Zelândia tiveram paralelos e ressonâncias com aqueles que se desenvolveram em outros lugares.

Pequena ilha

Ao contrário da literatura histórica sobre a influência externa das ideias e práticas educacionais britânicas nas diversas partes do Império britânico, até pouco tempo era relativamente limitada a atenção histórica sobre os processos inversos pelos quais o Império influenciou a educação na Grã-Bretanha. Um autor de destaque sobre este último tema foi John MacKenzie, cujo interesse se dirigiu à cultura popular em geral. Mas ainda há muito mais a ser desenvolvido nessa direção, especificamente a respeito do caráter e dos efeitos da educação.

O trabalho de Said considera os territórios justapostos e as histórias interligadas da cultura imperial (SAID, 1994, p. 1), examinando de que forma “uma atitude intelectual pós-imperial poderia expandir a comunidade justaposta constituída entre a metrópole e as sociedades anteriormente colonizadas” (SAID, 1994, p. 19).

O autor prossegue investigando de que forma as imagens do Império permearam a cultura ocidental, por exemplo, em obras importantes de ficção: “Os textos culturais importaram o estrangeiro para a Europa de forma que carregam claramente a marca do empreendimento imperial, de exploradores e etnógrafos, geólogos e geógrafos, mercadores e soldados” (SAID, 1994, p. 229). Esta percepção fundamental deu sustentação a uma nova literatura histórica que focaliza a influência do Império sobre o torrão natal imperial.

As primeiras indicações desse novo interesse incluíram contribuições interessantes dos historiadores Raphael Samuel e Linda Colley. O livro “*Island Stories*”, de Samuel (1998), insiste no jogo entre o imperial e o doméstico, citando como exemplo as tendências utópicas da vida inglesa que se refletem no movimento ao ar livre e no surgimento, no século XX, dos escoteiros e das bandeirantes, centralizados originalmente nas oportunidades colonizadoras britânicas. Colley enfatiza a insegurança da Grã-Bretanha em relação a vizinhos e rivais poderosos como um fator-chave de seu desenvolvimento social e político. Segundo Colley,

Conscientes de seu pequeno tamanho, cada vez mais ricos, e confrontando inimigos europeus que frequentemente eram maiores e muito mais bem-equipados militarmente, os britânicos sentiam-se frequentemente ansiosos, e temendo constantemente serem invadidos, necessariamente alertas e prontos para a luta (COLLEY, 2002, p. 11).

Na visão de Colley, como consequência, o Império veio a dominar a cultura e a autoimagem da Grã-Bretanha (COLLEY, 2002, p. 326). Tal como Samuel, portanto, a autora considera como interligados a política e a cultura domésticas da Grã-Bretanha, e o crescimento e o desenvolvimento de seu Império: “A história da Grã-Bretanha e as histórias de suas diversas aventuras ultramarinas não podem ser abordadas adequadamente de forma isolada. Para o bem ou para o mal, estavam interligadas” (COLLEY, 2002, p. 305). Esses pontos estão em aberto para debates. Por exemplo, muitos historiadores e comentaristas sugeriram que a segurança sentida pela Grã-Bretanha em relação a invasões pelo mar estimulou mais a complacência e o conservadorismo do que a inquietude em seu desenvolvimento social (McCULLOCH, 2007b). No entanto, esses argumentos oferecem um ponto de partida para a pesquisa histórica detalhada em muitas áreas diferentes.

Uma série de outros trabalhos recentes desenvolveu uma nova literatura histórica acerca desse tema. Quanto à política, um exemplo-chave incluiria o livro “*The Empire Strikes Back?*”¹⁰, de Thompson (2005), que explorou o papel do Império na política britânica nos séculos XIX e XX. Dimensões culturais foram exploradas em maior profundidade por Paris (2000) e Porter (2004). Bush também avaliou a importância do Império para as relações de gênero no início do século XX (BUSH,

9. NT: “Histórias da ilha”.

10. NT: “O Império contra-ataca?”.

2000). A consequência foi o que Wilson (2004) descreveu como “uma nova história imperial”, com aguda consciência sobre a relação entre o Império britânico e a própria identidade nacional da Grã-Bretanha.

As implicações dessa nova tendência historiográfica em relação à educação têm sido tratadas até hoje de forma superficial e desigual. John MacKenzie liderou o caminho nessa área já na década de 1980, com seu estudo sobre propaganda, opinião pública e Império, e a organização de uma coleção importante sobre imperialismo e cultura popular (MacKENZIE, 1984; 1986), e continuou nessa linha de trabalho (MacKENZIE, 1999a; 1999b). Essas contribuições destacaram a forma pela qual o Império teve impacto no público britânico por meio de mídias como o cinema, a imprensa popular, a propaganda de consumo e a literatura popular. Como exemplares desse tipo de influência, o autor destaca as Exposições do Império na década de 1920. A primeira, em Wembley, Londres, aberta pelo rei George V no dia de São Jorge, em 1924, atraiu mais de 17 milhões de visitantes durante o ano de 1924, e quase 10 milhões, no ano seguinte (MacKENZIE, 1999b, p. 214-215). O impacto dessas exposições sobre a consciência popular e a construção do Império também é vividamente descrita no recente romance de Andrea Levy, “Small Island”¹¹ (LEVY, 2004), que relata uma visita à exposição pela narradora principal, Quennie, e sua família: “O mundo inteiro, e só um dia para vê-lo” (LEVY, 2004, p. 3-4). MacKenzie aponta a importância da classe social, as diferenças entre centros regionais e urbanos da Grã-Bretanha, e a nova imigração provinda do antigo Império desde a década de 1950 como fatores na recepção do Império no século XX. Esses aspectos ainda precisam ser desenvolvidos em detalhe por historiadores da educação, embora haja alguns trabalhos interessantes e importantes – por exemplo, os de Castle e Heathorn sobre identidade nacional e o currículo da escola elementar (CASTLE, 1996; HEATHORN, 2000).

Conclusões

Podemos apontar, portanto, dois tipos gerais de abordagem histórica ao tema Império britânico e educação. O primeiro, bem pesquisado, mas inconcluso, investigou a importância do Império britânico para o desenvolvimento da educação em suas numerosas colônias ao redor do mundo. Este tipo de abordagem foi baseado em uma versão peculiarmente inglesa de imperialismo cultural, mas foi muitas vezes reinterpretado e contestado de diversas maneiras, em diferentes condições locais, regionais e nacionais. Em muitas sociedades, os efeitos perduraram muito além da independência e do final do próprio Império britânico, refletindo-se na força e na autoridade cultural persistentes de determinadas instituições e de certos tipos de práticas e de currículos.

11. NT: “Pequena ilha”.

O segundo, desenvolvido mais recentemente, pesquisa o impacto do Império na própria Grã-Bretanha. Isso envolve as formas pelas quais ideias e práticas desenvolvidas em diferentes partes do Império vieram a influenciar o sistema educacional, assim como a cultura e a política mais amplas da Grã-Bretanha ao longo dos dois últimos séculos. Este tipo de trabalho ainda está em sua infância no que se refere à educação, e espera-se que se desenvolva muito mais no decorrer da próxima década. Mais uma vez, esse trabalho tem, grande importância potencial para compreendermos não apenas as mudanças históricas, mas também questões proeminentes no início do século XXI. Os debates sobre identidade nacional e britanismo estão associados ao impacto persistente do Império sobre o debate público na Grã-Bretanha (BUNTING, 2007). Conhecimento e cultura claramente fluíram da periferia para o centro tanto quanto na direção oposta.

Referências bibliográficas

- ALLENDER, T. Anglican evangelism in North India and the Punjabi missionary classroom: the failure to educate “the masses”, 1860-77. *History of Education*, v. 32, n. 3, p. 273-88, 2003.
- ALLENDER, T. Surrendering a colonial domain: educating North India, 1854-1890. *History of Education*, v. 36, n. 1, p. 45-63, 2007.
- ANDERSON, R. *Education and opportunity in Victorian Scotland: schools and universities*. Oxford: Oxford University Press, 1983.
- BOYD, W. A Scotsman looks at New Zealand schools. In: CAMPBELL, A. E. (Ed.). *Modern trends in education*. Wellington: New Zealand Council of Educational Research, 1938.
- BRENDON, P. *The Decline and fall of the British Empire*. London: Cape, 2007.
- BUNTING, M. Don't overlook the impact of empire on our identity. *The Guardian*, p. 20, 1 Jan. 2007.
- BURKE, P. *A social history of knowledge: from Gutenberg to Diderot*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- BUSH, J. *Edwardian ladies and imperial power*. Leicester: Leicester University Press, 2000.
- CAMPBELL, A. E. *Educating New Zealand*. Wellington: Department of Internal Affairs, 1941.
- CASTLE, K. *Britannia's Children: reading colonialism through children's books and magazines*. Manchester: Manchester University Press 1996.
- CASTLE, K. The imperial Indian: India in British history textbooks for schools 1890-1914. In: MANGAN, J. A. (Ed.). *The imperial curriculum*. London: Routledge, 1993. p. 23-39.
- COLLEY, L. *Captives: Britain, Empire and the World 1600-1850*. London: Jonathan Cape, 2002.
- COOLAHAN, J. The Irish and others in Irish nineteenth-century textbooks. In: MANGAN, J. A. (Ed.). *The imperial curriculum*. London: Routledge, 1993. p. 54-63.
- FERGUSON, N. *Empire: how Britain made the modern world*. London: Allen Lane, 2003.
- HARKER, R.; McCONNOCHIE, K. *Education as cultural artifact: studies in Maori and aboriginal education*. Palmerston North: Dunmore Press, 1985.
- HEATHORN, S. *For home, country, and race: constructing gender, class and englishness in the elementary school, 1800-1914*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.
- HONEY, J. *Tom Brown's universe: the development of the English public school in the nineteenth century*. London: Millington, 1977.
- HUMES, W.; PATERSON, H. (Eds). *Scottish culture and Scottish education, 1800-1980*. Glasgow: [s.n.], 1983.
- JESSON, J. Science Aotearoa. In: McCULLOCH, G. (Ed.). *The school curriculum in New Zealand: history, theory, policy and practice*. Palmerston North: Dunmore Press, 1992.

- LEINSTER-MACKAY, D. The nineteenth-century English preparatory school: cradle and crèche of Empire? In: MANGAN, J. A. (Ed.). *Benefits bestowed?* Manchester: Manchester University Press, 1988.
- LEVY, A. *Small island*. London: Review, 2004.
- LILLY, T. The black African in Southern Africa: images in British school geography books. In: MANGAN, J. A. (Ed.). *The imperial curriculum*. London: Routledge, 1993. p. 40-53.
- LOUIS, W. (Ed.). *The Oxford history of the British Empire*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 5 v.
- MacKENZIE, J. W. Empire and metropolitan cultures. In: PORTER, A. (Ed.). *The Oxford history of the British Empire: the Nineteenth Century*, v. 3. Oxford: Oxford University Press, 1999a. p. 270-293.
- MacKENZIE, J. W. The popular culture of Empire in Britain. In: BROWN, J. (Ed.). *The Oxford History of the British Empire: the Twentieth Century*, v. 4. Oxford: Oxford University Press, 1999b. p. 212-231.
- MacKENZIE, J. W. *Propaganda and empire: the manipulation of British public opinion*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- MacKENZIE, J. W. (Ed.) *Imperialism and popular culture*. Manchester: Manchester University Press, 1986.
- McCULLOCH, G. *Cyril Norwood and the ideal of secondary education*. New York: Palgrave Macmillan, 2007a.
- McCULLOCH, G. Imperial and colonial designs: the case of Auckland Grammar School. *History of Education*, v. 17, n. 4, p. 257-267, 1988.
- McCULLOCH, G. National security and the history of education. In: CROOK, D.; McCULLOCH, G. (Eds.). *History, politics and policy-making in education: a festschrift for Richard Aldrich*. London: Institute of Education, 2007b.
- McCULLOCH, G. *Philosophers and Kings: education for leadership in Modern England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991a.
- McCULLOCH, G. Serpent in the garden: conservative protest, the 'New Right', and New Zealand educational history. *History of Education Review*, v. 20, n. 1, p. 75-87, 1991b.
- McCULLOCH, G.; LOWE, R. (Eds.). Centre and periphery: networks, space and geography in the history of education. *History of Education*, v. 32, n. 5, special issue, 2003.
- MALIM, F. B. *Almae Matres: recollections of some schools at home and abroad*. Cambridge: Cambridge University Press, 1948.
- MANGAN, J. A. Eton in India: the imperial diffusion of a Victorian educational ethic. *History of Education*, v. 7, n. 2, p. 105-118, 1978.
- MANGAN, J. A. *The games ethic and imperialism: aspects of the diffusion of an ideal*. London: Viking, 1986.
- MANGAN, J. A. (Ed.). *'Benefits bestowed?' Education and British imperialism*. Manchester: Manchester University Press, 1988.
- MANGAN, J. A. (Ed.). *The imperial curriculum: racial images and education in the British colonial experience*. London: Routledge, 1993.
- MARSDEN, W. E. Rooting racism into the educational experience of childhood and youth in the nineteenth and twentieth centuries. *History of Education*, v. 19, n. 4, p. 333-353, 1990.
- MULGAN, A. *The making of a New Zealander*. Wellington: A.H. & A.W. Reed, 1958.
- NATHAN, J. An analysis of an industrial boarding school: 1847-1860. A phase in Maori education. *New Zealand Journal of History*, v. 7, n. 1, p. 47-59, 1973.
- NORWOOD, C. *The English tradition of education*. London: John Murray, 1929.
- PARIS, M. *Warrior nation: images of war in British popular culture, 1850-2000*. London: Reaktion Books, 2000.
- PORTER, B. *The absent-minded imperialists: empire, society and culture in Britain*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- RAFTERY, D.; McDERMID, J.; JONES, G. E. Social change and education in Ireland, Scotland and Wales: historiography on nineteenth-century schooling. *History of Education*, v. 36, n. 4/5, p. 447-463, 2007.
- RICH, P. *Chains of empire: English public schools, masonic cabalism, historical causality, and imperial clubdom*. London: Regency Press, 1991.
- RICH, P. *Elixir of empire: the English public schools, ritualism, freemasonry, and imperialism*. London: Regency Press, 1989.

- RICH, P. Public-school freemasonry in the empire: 'mafia of the mediocre'? In: MANGAN, J. A. (Ed.). *Benefits bestowed*: Manchester: Manchester University Press, 1988. p. 174-192.
- SAID, E. W. *Culture and imperialism*. London: Vintage, 1994.
- SAMUEL, R. *Theatres of memory: island stories*, v. 2. London: Verso, 1998.
- SHAW, T. *E.M. Blaiklock: a Christian scholar*. London: Hodder and Stoughton, 1986.
- SIMON, J. *Nga Kura Maori: the native schools system, 1867-1969*. Auckland: Auckland University Press, 1998.
- SMITH, L.T. Kura kaupapa Maori and the implications for curriculum. In: McCULLOCH, G. (Ed.). *The school curriculum in New Zealand: history, theory, policy and practice*, Palmerston North: Dunmore Press, 1992.
- STRONG, T. B. Present trend of education in New Zealand. In: DAVEY, I. (Ed.). *Fifty years of national education in New Zealand, 1877-1928*. Wellington: New Zealand Education Department, 1928.
- SYMONDS, R. *Oxford and empire: the last lost cause?* Oxford: Oxford University Press, 1986.
- THOMPSON, A. *The empire strikes back? The impact of imperialism on Britain from the mid-nineteenth century*. Harlow: Pearson Longman, 2005.
- WHITE, C. Historicizing educational disparity: colonial policy and Fijian educational attainment. *History of Education*, v. 32, n. 4, p. 345-365, 2003.
- WHITEHEAD, C. British colonial educational policy: A synonym for cultural imperialism? In: MANGAN J. A. (Ed.). *Benefits bestowed*: Manchester: Manchester University Press, 1988. p. 211-230.
- WHITEHEAD, C. *Colonial educators: the British Indian and colonial education service 1858-1983*. London: I.B. Tauris, 2003.
- WILKINSON, R. *The prefects: British leadership and the public school tradition*. Oxford: Oxford University Press, 1964.
- WILSON, K. (Ed.). *A new imperial history: culture, identity and modernity in Britain and the empire, 1660-1840*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ZOLLER, M. Settler, missionary, and the State: contradictions in the formulation of educational policy in colonial Swaziland. *History of Education*, v. 32, n. 1, p. 35-56, 2003.

COMPARANDO OS DISCURSOS SOBRE EDUCAÇÃO COLONIAL NOS IMPÉRIOS FRANCÊS E AFRO-PÓRTUGUÊS: UM ENSAIO SOBRE HIBRIDAÇÃO

Ana Isabel Madeira

Análise do discurso colonial

Por motivos diversos, os discursos idealizados e as versões oficiais sobre a educação colonial no contexto africano chocam-se com as circunstâncias locais de governo, forçando a revisão e, às vezes, a subversão de princípios e objetivos definidos pelo governo metropolitano. Percebemos frequentemente que um mesmo autor interpreta a realidade que observa de acordo com o estatuto e o local a partir do qual fala e age, utilizando muitas vezes argumentos totalmente opostos.¹

De acordo com o que Michel Foucault chama de “governamentalização do Estado”, governar a distância² implica a invenção e a construção de um vasto conjunto de tecnologias que associam cálculos e estratégias desenvolvidos nos centros políticos, milhares de pontos distribuídos espacialmente.³ Assim, a análise do discurso está ligada à superposição de discursos produzidos em nível global com os discursos produzidos localmente, um processo pelo qual as relações de poder-conhecimento se desenvolvem paralelamente às tecnologias do *governo a distância*. Essas discontinuidades nos *scripts* (ideias e políticas) da governança educacional (MEYER et al., 1997) permitem-nos compreender a coexistência de referências culturais e de posicionamentos políticos distintos, até mesmo opostos, no espaço lusófono (e

1. A esse respeito, podemos apresentar alguns exemplos paradigmáticos, seja na França, seja em Portugal: Jules Ferry, que na metrópole era um amargo opositor à assimilação, revê sua posição depois de um inquérito realizado no Senegal; Antonio Enes mostrou-se acentuadamente crítico em relação ao papel da igreja na educação e, ao final, como governador-geral de Moçambique, sai em defesa da atuação dos missionários no contexto colonial; Lopo Vaz de Sampaio e Melo, que defendia a perseguição das ordens religiosas na metrópole, ao final considerou chocante sua destruição nas colônias etc.
2. Enquanto estratégias de poder, os princípios de governo implicam relações complexas e variáveis entre os cálculos e as ações daqueles que buscam exercer domínio sobre um território, uma população, uma nação e uma microfísica de poder que atua no nível capilar entre as diversas práticas de controle que se desenvolvem no âmbito de um determinado território. Governar a distância envolve processos de tradução de tipos diversos por meio dos quais são forjadas associações entre os objetivos das autoridades que querem governar e os projetos individuais de organizações, grupos e indivíduos que estão sujeitos ao governo. Cf. ROSE, N. *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 19, 48.
3. FOUCAULT, M. Governmentality. In: BURCHEL, G.; MILLER, P. (Eds.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 103.

francófono). Por outro lado, enfatizam a importância das redes de difusão global (RAMIREZ; RUBINSON, 1979; RAMIREZ; BOLI, 1987) e de uma recepção específica, de internalização e de indigenização, de integração supranacional e de diversificação intranacional (SCHRIEWER, 1993). Esse compartilhamento, como demonstrei alhures (MADEIRA, 2005, 2006), resulta em apropriações totalmente diferentes, às vezes até opostas, de pressupostos inscritos no discurso sobre educação, tornando evidente a forma como as produções do discurso são utilizadas para legitimar as práticas de doutrinação e de dominação destinadas a populações e contextos culturais com características muito diversas entre si.

Este ensaio propõe-se a avançar além de uma visão tradicional de mudança educacional – isto é, um conceito baseado na análise de influências, forças ou relações de causa-efeito a respeito do aspecto político da educação (WOLF, 1982; MURRAY; POSTLEWAITE, 1983; WESSELING, 1991). Em contraste com as perspectivas que consideram as colônias como identidades culturais homogêneas, como extensões das ideias e práticas metropolitanas, tendo a enfatizar as relações simbióticas que se desenvolveram entre os impérios e as metrópoles (SAID, 1993; COOPER, 1994; THOMAS, 1994). Essa posição contradiz uma representação de colonialismo como um processo coerente e consistente e define o cenário colonial como um contexto de conflito entre colonizador e colonizado, no qual as ideias e práticas relativas a processos associados à civilização dos africanos estão abertas a negociações e reestruturações de um tipo diverso (KUMAR, 1991; THOMAS, 1994; BHABHA, 1997; COOPER; STOLER, 1997). Isso implica especialmente uma compreensão sobre a relação política e cultural desenvolvida entre as colônias e a metrópole e, nessa perspectiva, a explora a partir da configuração do campo do discurso sobre educação considerando que essa relação delimita um espaço histórico em um conjunto de outros mecanismos que atravessaram o espaço colonial.

Essa escolha metodológica é ensaiada visando explorar duas possibilidades que interessaram à comunidade científica dentro do quadro da pesquisa histórico-comparada em educação: por um lado, analisar as discontinuidades entre os conceitos ideológicos oficiais sobre educação (incorporados em discursos originados na metrópole, ou mesmo locais) e as estratégias de expansão do sistema educacional praticadas nos contextos coloniais; por outro lado, mapear a circulação de discursos sobre educação no nível das periferias coloniais destacando os processos de transferência e de apropriação seletiva que atravessam as próprias colônias (NÓVOA et al., 2002; SCHRIEWER; KEINER, 1992; SCHRIEWER, 2006; POPKEWITZ, 2005; STEINER-KHAMSI, 2004; MADEIRA, 2006).

Assim, examinar mudanças educacionais a partir de uma perspectiva comparada significa analisar de que forma os discursos sobre a educação colonial circularam no âmbito transnacional e se tornaram conhecidos, e também compreender de que forma esses discursos passaram a ser aceitos como norma, e, por esse motivo,

transformados em estratégias locais e programas concretos de ação. Nesse sentido, é fácil compreender por que os discursos sobre educação que atravessaram o espaço colonial produziram disparidades internas relativamente aos processos de expansão escolar, aos modelos pedagógicos e à organização do currículo, contradizendo o conceito de política educacional como a implementação local de programas produzidos na metrópole europeia.

Acredito que, a partir desse lugar teoricamente definido, sejamos capazes de questionar outros tipos de relações entre a administração colonial e as estruturas centrais de poder, bem como de questionar ambiguidades e ambivalências que atravessaram as diversas estruturas da autoridade imperial – ou seja, os discursos sobre o governo, a civilização e a educação dos colonizados (SLEMON; TIFFIN, 1989).

Tipos nacionais, sistemas de governo e comparação entre políticas educacionais

L'autre est la raison d'être de l'Éducation Comparée: l'autre qui sert de modèle ou de référence, qui légitime des actions ou qui impose des silences, que l'on imite ou que l'on colonise. L'éducation comparée fait partie d'un champ de pouvoirs au sein duquel s'organisent des centres et des périphéries, se construisent des pratiques discursives que consacrent des sens et définissent des limites [...] Notre attitude intellectuelle subit l'influence du rôle joué par l'Europe (l'Occident) en tant que référent silencieux de toutes les histoires. Comme si l'Europe était la seule catégorie théoriquement connaissable, toutes les autres histoires n'ayant droit qu'à un statut empirique (NÓVOA, 1998, p. 51-52).⁴

A caracterização de políticas educacionais por meio da identificação de diferenças e semelhanças entre os sistemas de administração colonial implementados na África pela França e pela Inglaterra está amplamente documentada na literatura que compara os governos dessas duas potências europeias (BETS, 1961; DESCHAMPS, 1963; CROWDER, 1964; CLIGNET; FOSTER, 1964; IPAYE, 1969). Essas descrições, em geral originadas na metrópole e frequentemente apoiadas em relatórios oficiais e em discursos de propaganda política, tendem a opor o sistema colonial francês, essencialmente burocrático, centralizado e assimilador, ao sistema inglês, considerado mais pragmático, descentralizado e liberal. As diferenças entre esses dois tipos ideais teriam origem nas características históricas e na cultura política das duas nações. Uma é republicana, até mesmo jacobina, baseada em um

4. NT: Tradução do original em francês: “O outro é a razão de ser da educação comparada: o outro que serve de modelo ou de referência, que legitima ações ou que impõe silêncios, que imitamos ou que colonizamos. A educação comparada faz parte de um campo de poderes em cujo seio se organizam centros e periferias, constroem-se práticas discursivas que consagram sentidos e definem limites [...]. Nossa atitude intelectual sofre a influência do papel desempenhado pela Europa (o Ocidente) como referente silencioso de todas as histórias. Como se a Europa fosse a única categoria teoricamente cognoscível, todas as outras histórias não tendo direito senão a um estatuto empírico”.

humanismo definido por princípios teóricos e abstratos, daí decorrendo uma tendência universalista, unificadora e igualitária. A outra, imbuída de uma cultura política mais aristocrática, inspirada em um conservadorismo liberal e em uma doutrina *laissez-faire*, tenderia antes a respeitar a posição e a cultura de autoridades locais, consideradas, até certo ponto, como pares, segundo a tradição nobiliárquica da aristocracia rural inglesa – atitudes que supostamente favoreceriam a prática de um tipo de governo indireto.

Outra série de mitos foi associada à construção de uma imagem polarizada dos sistemas políticos francês e inglês: por exemplo, aquele que argumenta que os franceses implementaram um sistema de colonização sem doutrina e sem método, em contraste com o processo britânico de colonização (e descolonização), baseado, desde o início, na preparação para o autogoverno; a persistência de métodos diretos de governo, baseados nos princípios de dominação-subordinação, no sistema francês, em contraste com a autonomia que os ingleses concederam aos africanos em relação ao atendimento das necessidades e do bem-estar das populações autóctones. Esse conjunto de representações teria reforçado a ideia segundo a qual a política cultural da França tenderia, sobretudo, à uniformidade administrativa, à unificação dos territórios metropolitanos com os ultramarinos, inclinando-se, portanto, à construção de um sistema educacional que visava assimilar os africanos à cultura francesa ou, pelo menos, submeter os interesses dos povos autóctones à missão civilizadora da Mãe-Pátria. Em suma, a França teria apostado na formação de uma elite local, cultivada segundo os valores morais e hábitos culturais franceses – processo que poderia ser considerado baseado na doutrina da assimilação. Quanto à Inglaterra, o discurso sobre a política colonial tenderia a veicular uma representação baseada em princípios opostos, baseada na adaptação às condições locais e no respeito pelas autoridades autóctones – o governo indireto –, implicando uma política verdadeiramente descentralizadora, destinada a treinar os africanos para o autogoverno.

Não é difícil imaginar que, à semelhança dos tipos “nacionais” e de governo, os estilos de comparação também tenderam a reproduzir os conjuntos de evidências que a historiografia da colonização europeia na África cristalizou em torno da oposição entre os sistemas francófono e anglo-saxônico, tornando possível descrever os resultados educacionais alcançados pelas duas nações. A construção dessas representações, baseada no princípio de complementaridade entre a arte e a ciência de governo, subordinada a interesses políticos de natureza supranacional, destinava-se muitas vezes a ilustrar o bom governo das populações colonizadas. De fato, apesar das rupturas de paradigmas implementados pela antropologia e pela sociologia críticas francesas e britânicas durante as décadas de 1960 e 1970, a leitura do fenômeno colonial continuou a inspirar representações estereotipadas dessas representações deliberadamente radicalizadas, mesmo em tempos recentes:

Os ‘europeizadores’ britânicos [...] esperavam transformar seus súditos em ingleses negros, com padrões de classe média e moralidade metodista. Os ‘europeizadores’ franceses [...] esperavam transformar os membros das tribos em cidadãos francófonos de uma república una e indivisível. Os ‘europeizadores’ portugueses sonhavam com a missão lusitana de seu país e imaginavam seu futuro império como extensão ultramarina de Portugal com um padrão especial semelhante ao do Brasil (GANN; DUGIGNAM, 1971, p. 216).

A análise dos relatórios de governadores, da administração local e de grupos privados, por exemplo, constitui uma base fundamental de trabalho para a desmontagem dessa perspectiva estereotipada, centrada exclusivamente em documentos oficiais, com autonomia para misturar semelhanças e relativizar – ou reforçar – diferenças, salientando as contradições dos discursos sobre educação em um contexto colonial. Por outro lado, trabalhar com discursos sobre educação originados em espaços e tempos diferentes (o espaço colonial da França e de Portugal) possibilita a ampliação da comparação centrada na unidade Estado-nação para a ampla dimensão dos impérios coloniais. Ampliar o âmbito da comparação e analisar esses discursos como configurações permitem-nos analisar a difusão, transformação e apropriação de conceitos e modelos pedagógicos bem como sua transformação em tecnologias de incorporação educacional (modelos de ensino, de escola e de currículo) no referencial de redes de conhecimento.

A retórica educacional e a construção do Império: Portugal e França

Portugal

O sistema de colonização portuguesa na África, baseado, do ponto de vista doutrinário, nos princípios básicos do liberalismo internacional – cujas características gerais chegaram a Portugal por meio da dupla influência francesa e inglesa – focalizou-se essencialmente em torno da missão histórica e da vocação colonial que justificavam o imperativo geográfico e político de nossa permanência no continente. Enfático, e de alguma forma messiânico, esse discurso atravessou com poucas mudanças os ciclos políticos e as transições do regime, desde o final da monarquia até a implementação do Estado Novo. Centrada na missão civilizadora, na nacionalização do Império e, mais tarde, no aportuguesamento, a ideia colonial portuguesa visava à construção de um elo entre a unidade colonial e a identidade nacional, para justificar a grandeza nacional, relativamente à opinião pública interna bem como externamente em relação às outras potências coloniais europeias. Nesse aspecto, a política colonial portuguesa inscrevia-se claramente na dinâmica dos acordos internacionais que regulavam a associação entre direito de explorar e direito de civilizar, um argumento que pressupunha o compartilhamento de um conjunto de princípios

transversais a diversos poderes coloniais.⁵ Com base nessa doutrina, no final do século XIX e início do século XX, o empreendimento colonial português, em termos de educação, orientou-se principalmente pelo princípio de assimilação à cultura nacional, embora diferenciasse, na prática, a população civilizada (população colonial branca, portuguesa ou de origem europeia e os mestiços provenientes das áreas urbanas do litoral) da população não civilizada (africanos negros, predominantemente das áreas rurais). O ensino nas colônias foi sendo construído, desde os primeiros tempos, dentro do referencial dessa duplicidade de públicos, subentendendo uma série de modalidades de ensino, conteúdos e estratégias de incorporação escolar diferenciadas. No entanto, o tipo de educação primária oferecida baseava-se em um tipo de escola inspirado no modelo metropolitano europeu, com um currículo básico uniforme, acadêmico e, no caso das escolas que visavam ao ensino dos africanos (ensino primário rudimentar), simplificado.

Tal como em outras áreas do domínio imperial, Portugal demorou, em comparação com a França e a Inglaterra, a definir uma política educacional colonial, pelo menos até meados da década de 1930. Essa falta de definição foi considerada responsável pela ineficiência da administração colonial, juntamente com a coexistência de opiniões opostas sobre o projeto de colonização e, conseqüentemente, sobre o projeto de educação. Em decorrência, a governança educacional tendeu a evidenciar uma inclinação centralizadora, de caráter direto em termos de perspectiva: internamente anticlerical, porém multiconfessional na propaganda externa; hesitante nas estratégias de incorporação das massas africanas; e ambígua em relação ao *status* que estas poderiam assumir no quadro da administração colonial portuguesa. Em termos administrativos, e na prática, as tentativas de descentralização, que deram mais espaço de manobra para intervenções dos governadores e altos comissários nas colônias até meados da década de 1920, não foram capazes de compensar, do ponto de vista legal, a tendência de assimilação da colônia à metrópole. Ao invés, o que mudou foram os argumentos utilizados para justificar seus novos poderes. Tenha-se em mente, por exemplo, o discurso sobre as características do colonialismo português de exceção, aquele dos “povos indefinidos entre Europa e África” (MADEIRA, 2003, p. 44-47), voltado para a “singular predisposição a uma colonização híbrida dos trópicos”, segundo Gilberto Freyre, uma tese já divulgada nos círculos internacionais pelo trabalho de Sir Harry Johnston, “The negro in the new world”⁶ (1910), um livro citado por

5. Lembro, a esse propósito, três congressos sobre questões relacionadas à África: o Congresso de Berlim, 1884; o Congresso de Bruxelas, 1891; o Tratado de Versalhes, 1919 e, mais tarde, a Convenção de Saint-Germain-en-Laye, 1919.

6. NT: “O negro no Novo Mundo”.

toda uma geração de afro-portugueses para confirmar a tese da “bondade dos portugueses” na colonização africana.⁷

Diferentemente da imagem paternalista que Portugal tentava apresentar nos círculos internacionais e, embora sucessivos governos (monárquicos e republicanos) reivindicassem para si a missão de civilizar como direito de exercer tutela sobre povos que consideravam sob sua jurisdição política e proteção moral, a missão de educar os corpos e salvar as almas acabou por ser entregue à Igreja católica portuguesa. A esse respeito, a unidade de ação da Igreja católica, questionada e controlada regularmente pelo menos até a década de 1930, conseguiu mover-se entre as diferentes posições que, na metrópole e nas colônias, alinhavam-se por concepções diferentes e até contraditórias até o início da Segunda Guerra Mundial. Em termos simples, para a Igreja católica portuguesa, civilizar significava cristianizar, uma missão em relação à qual os padres regulares reivindicavam para si mesmos direitos históricos. As concepções anticlericais que tentaram anular ou controlar suas ações na educação foram de diversos tipos. As perspectivas que afirmavam ter influência francesa, representada pelo liberalismo do século XVIII, defendiam uma ação civilizadora de origem iluminista quanto ao respeito à igualdade entre os homens – um argumento fortemente sustentado por uma concepção essencialmente legal de igualdade entre os povos.

Por outro lado, as perspectivas utilitaristas, que relacionavam o esforço educacional à exploração de recursos coloniais, consideravam como opção mais viável a educação pelo estabelecimento de hábitos de trabalho – argumentos que tendiam a evocar a eficácia da associação entre o dever de civilizar e o direito de explorar. Por fim, um terceiro caminho – que acabou por se impor nos argumentos e nas práticas do governo colonial até as independências – defendia um tipo português de assimilação, à imagem da Grande França e estendendo a grandiosidade do espírito português para as províncias ultramarinas. Essa tese sugeria que o progresso econômico e social da população autóctone dependia de um conjunto de princípios de caráter moral e espiritual. Paradoxalmente, foi durante essa fase, coincidente com a ascensão do regime do Estado Novo, que a Igreja católica começou a ser oficialmente reconhecida como determinante para o processo de colonização – isto é, instrumental para a nacionalização da África portuguesa.

Associando implicitamente a evangelização da Igreja à ação do Estado na assimilação dos povos africanos, essa política aproximou-se da estratégia britânica de

7. JOHNSTON, Sir Harry H. *The Negro in the new world*. New York: Macmillan, 1910. Apesar das palavras elogiosas de Sir Johnston para os portugueses a respeito dos procedimentos de colonização utilizados na colonização africana, não esqueceremos sua posição como vice-presidente da *Royal Geographical Society of London* (Sociedade Real Geográfica de Londres) e seu posto diplomático como cônsul da Inglaterra em Moçambique (1890), quando a Coroa Britânica disputou com Portugal os limites da fronteira meridional. De fato, em publicações em data posterior, Harry Johnston abandonou o registro diplomático chegando a inverter o sentido do elogio. Ver: JOHNSTON, H. H. Race problems in the new Africa. *African Affairs*, v. 2, n. 4, 1924.

incorporação, que durante longo tempo associou claramente colonialismo civilizador a colonialismo de Estado. Os pressupostos dessa associação, no entanto, diferiam muito daqueles do imperialismo britânico. Os argumentos sobre direito de explorar, baseados, em termos jurídicos, em fundamentos históricos, e o dever de civilizar apoiado por um imperativo moral articularam-se para produzir um modo de sustentação lusófono. Essa variante era liberal (uma vez que se baseava na ideia de exploração econômica) e, ao mesmo tempo, humanista, baseada na ideia de assimilação das raças escuras, mergulhadas na noite secular, ao espírito da cultura nacional.

A missão civilizadora francesa: cultivar a mente africana

Tal como no caso britânico, a presença da França na África Ocidental passou por diversas fases. No trabalho de Gifford e Weiskel – um estudo comparativo fundamental dos sistemas coloniais na África –, são considerados dois períodos particularmente importantes na história da colonização francesa (GIFFORD; LOUIS, 1978, p. 663-711). Um primeiro período pré-colonial (1815-1890), e um segundo momento caracterizado pela consolidação do domínio colonial (1894-1945). Na primeira fase, os colonizadores franceses defrontaram-se com dois problemas principais. No Senegal, devido a deficiências no processo de colonização, os franceses enfrentavam problemas tanto para controlar o aumento das comunidades comerciais, que se estabeleciam em áreas litorâneas com rapidez crescente, quanto para expandir sua influência nos territórios do interior. Assim, a política administrativa começou por autorizar o ensino nos idiomas locais nas escolas públicas (1816) e por tolerar as atividades missionárias (1820-1830), e acabou entregando a educação à Igreja católica.⁸ Essa atitude de *laissez-faire* foi justificada com o argumento de que a educação era um instrumento pelo qual a influência francesa poderia ser expandida e preservada entre as autoridades tradicionais, particularmente nos territórios em terra firme, dominados por líderes islâmicos. Na maioria das escolas do Alto Volta⁹, na Costa do Marfim e nos territórios setentrionais islâmicos do Senegal, a tarefa do sistema educacional francês era educar os indivíduos que poderiam eventualmente assumir o papel das autoridades tradicionais. Nessas escolas – algumas delas direcionadas para filhos de chefes tribais e de autoridades gentílicas –, o currículo era centrado no ensino do idioma francês e de algumas disciplinas subsidiárias relacionadas a aspectos locais da vida diária (GIFFORD; WEISKEL, 1978; GANN; DUGNAM, 1971). As demais escolas tinham como alvo o treinamento de intérpretes e de funcionários administrativos, visando à consolidação das relações comerciais e à minimização dos antagonismos entre as populações locais e a administração colonial francesa.

8. GAUCHER, Joseph. *Les debuts de l'enseignement en Afrique Francophone*: Jean Dart et l'École Mutuelle de Saint-Louis du Sénégal. Paris: [s.n.], 1968.

9. NT: Atualmente Burquina Fasso.

Como filosofia, o discurso sobre assimilação transformou-se progressivamente em uma doutrina de imperialismo cultural, refletindo o desejo de forjar a uniformidade política e cultural de uma Grande França. A educação representava um instrumento pelo qual os territórios ultramarinos poderiam ser integrados em um império em crescente expansão, e em uma estratégia para a transformação de africanos em franceses negros. Os objetivos de assimilação da França manifestavam-se no tipo de organização administrativa, altamente centralizada, no qual as colônias eram consideradas extensões do território metropolitano. No entanto, seria ilusório pensar que a política de assimilação deveria ser a norma em todas as situações coloniais, ou mesmo que as políticas de assimilação se traduzissem em controle efetivo das questões educacionais em todas as colônias. Apesar da criação do Ministério Colonial, em 1894, os franceses estavam longe de garantir um controle estrito sobre os sistemas educacionais coloniais, de fornecer número suficiente de professores adequadamente preparados e de financiar o funcionamento das escolas – um conjunto de fatores que culminava com uma estratégia mal definida de política educacional (GIFFORD; WEISKERL, 1978; KIWANUKA, 1993). De fato, até as primeiras décadas do século XX, o provimento da educação cabia à administração local, tentando atender às necessidades educacionais de cada território em termos quantitativos ou qualitativos (CLIGNET, 1968). No final do século XIX, auge da retórica de assimilação à metrópole, o desenvolvimento das estruturas educacionais na África Francesa Setentrional e Ocidental dependia profundamente do financiamento provido por iniciativas privadas, como a *Alliance Française*¹⁰, ou estava nas mãos de sociedades missionárias católicas.

Por outro lado, a política educacional francesa era muito influenciada pela experiência educacional britânica, de tal forma que os princípios do governo indireto inspiraram diversas estratégias de governadores coloniais, como nos casos de Lyautey, Gallièni ou Van Vollenhoven. Nomeado Alto Comissário em Marrocos, em 1907, Louis-Hubert Lyautey administrou o protetorado (1912-1916) oferecendo seu apoio às autoridades islâmicas locais e tentando a cooperação com o regime de sultanato. Sua administração foi marcada pelo respeito aos hábitos locais, tanto em termos culturais quanto religiosos. Joseph Simon Gallièni, por sua vez, governou Madagascar (1896-1905) com base no princípio da insulação da metrópole, considerando que a educação era essencial para o desenvolvimento das populações locais. Gallièni interessou-se pelas culturas locais, favorecendo temas relativos à proteção de idiomas locais sobre os quais produziu inúmeros trabalhos e comentários (DIMIER, 1998; CLIGNET; FOSTER, 1964). Por fim, Joost van Vollenhoven, nomeado governador-geral da África Francesa Ocidental em 1916, dotou as autoridades tradicionais de poderes e responsabilidades sem precedentes na administração colonial, dedicando atenção especial aos nativos *evolúés*¹¹. Sem

10. NT: Aliança Francesa.

11. NT: Evoluídos.

dúvida, ao fazê-lo, Van Vollenhoven tentava desenvolver as forças do Estado utilizando as autoridades tradicionais como parceiros, não como oponentes, o que certamente poderia ser considerado um artifício do legado de controle colonial. Entretanto, estava muito mais próximo do estilo britânico de governo indireto do que as políticas nativas francesas de assimilação ou mesmo de associação.

Os decretos aprovados no Parlamento em 1902, pedindo a secularização de todas as escolas administradas pela Igreja católica na África Ocidental, e o clima provocado pelo caso Dreyfus abriram caminho para uma nova fase na organização do sistema educacional nas colônias. A expansão de um sistema educacional europeu e a necessidade de controlar a oferta missionária na educação produziu uma reorganização do setor público. Os dois decretos do governador-geral Ernest Roume, em 1903, ajustaram-se bem aos sentimentos anticlericais que se evidenciavam desde 1880, quando Jules Ferry, Ministro da Educação Pública, promoveu um sistema de educação compulsório, leigo e gratuito. Sob a nova administração de Roume, a universalização da educação tornou-se um dos objetivos centrais da missão civilizadora francesa na África. Claramente influenciado pelo pensamento de Lyautey e de Gallieni, e apoiado pedagogicamente pelas teorias de Gustave Le Bon e de Léopold Saussure, Roume considerava que a assimilação não era uma política sintonizada com uma província tão vasta e diversificada quanto a África Ocidental Francesa (LE BON, 1894; SAUSSURE, 1899). Contestando as políticas metropolitanas de afrancesamento, Roume pensava que os africanos deveriam evoluir de acordo com suas próprias tendências e, segundo essa concepção, o currículo deveria ser adaptado às necessidades coloniais. A partir daí, foi criado um sistema educacional gratuito e secular que enfatizava particularmente o idioma francês como instrumento de ensino. As estruturas educacionais foram estabelecidas de forma a responder às necessidades pragmáticas das colônias, e foram divididas em *écoles de villages*¹², planejadas para o treinamento de intérpretes, *écoles régionales*¹³, que visavam ao treinamento de funcionários administrativos, e escolas urbanas (*écoles urbaines*), para o treinamento de africanos que viriam a ocupar postos na administração colonial francesa¹⁴. As escolas urbanas, destinadas aos europeus e aos indivíduos assimilados, foram planejadas para funcionar de acordo com as diretrizes metropolitanas, tanto em termos do corpo docente quanto do currículo. As escolas rurais ou regionais destinavam-se à população nativa e, portanto, seu currículo era adaptado às necessidades especiais das populações locais. Esses dois princípios aparentemente opostos – assimilação/adaptação – eram utilizados de duas maneiras: um deles, voltado para a expansão de oportunidades de educação (no nível elementar), e era destinado à maioria dos africanos; e o outro estava orientado para a limitação do acesso de nativos assimilados (oportunidades de educação no nível secundário).

12. NT: Escolas de aldeias.

13. NT: Escolas regionais.

14. NT: Em francês no original, respectivamente: escolas de aldeias, escolas regionais e escolas urbanas.

Em 1907, Ernest Roume aposentou-se e foi substituído no governo da África Ocidental francesa por William Merlaud-Ponty. A percepção de Merlaud-Ponty sobre a política de educação de nativos não podia ser mais diversa daquela de seu predecessor, como evidencia sua circular publicada em 1909 sob o tema “Politique des Races”¹⁵. Nesse documento, o novo governador-geral demonstrou claramente sua preferência pelo princípio da administração direta, implicando assim uma redução dos intermediários entre a administração local e as autoridades tradicionais das aldeias. Dessa forma, emergia uma nova orientação política em relação aos nativos, reduzindo o papel que havia sido previamente concedido às autoridades tradicionais na administração colonial francesa. Em termos educacionais, Merlaud-Ponty estava muito consciente da missão civilizadora francesa em relação aos africanos e, em consequência disso, a rota da educação adaptada foi objeto de sérias revisões. Em 1914, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, Merlaud-Ponty nomeou Georges Hardy novo inspetor-geral da educação na África Ocidental francesa. Embora nunca tenham sido promulgadas, as orientações de Hardy reforçaram as leis e os decretos aprovados por Ernest Roume a partir de 1903, assinalando o retorno a uma política educacional ambígua, que ficava a meio caminho entre a consolidação de um modelo de escola metropolitano e a construção de um sistema educacional “adaptado às necessidades dos africanos” (GIFFORD; WEISKEL, 1978; GANN; DUIGNAM, 1971). No entanto, aparentemente, os esforços de Hardy concentraram-se na separação entre aqueles considerados aptos para receber um tipo europeu de educação, extraído da imagem do sistema educacional metropolitano e, no outro extremo, um modelo de educação de massas destinado a incorporar a maior parte dos nativos africanos.

De qualquer forma, a superposição de diferentes estratégias e discursos sobre a política de educação colonial permite-nos questionar a ideia, muito celebrada pela historiografia tradicional, de um tipo homogêneo e universal de currículo escolar que visava à transformação de africanos em franceses negros. Pelo contrário, podemos perceber que, talvez até a década de 1930, as políticas perseguidas nos territórios da África Ocidental francesa tentaram exatamente evitar o afrancesamento excessivo da população nativa. Para isto, a prevalência contínua de um sistema dual de educação – um para europeus e nativos assimilados e o outro para a massa da população nativa, independentemente da maior ou menor importância atribuída às autoridades tradicionais – sempre foi uma forma estratégica de controlar a elegibilidade para a cooperação com a administração colonial.¹⁶ Isso não implica,

15. NT: “Política das raças”.

16. Como tentou demonstrar Ruth Ginio em um artigo publicado em “Cahiers d’études africaines”, os chefes que integraram o sistema administrativo francês, em sua maioria, não eram governantes tradicionais, mas eram nomeados e treinados pelos franceses. De fato, apenas em raras ocasiões os chefes africanos que tinham governado antes da colonização francesa receberam os títulos de *Chef supérieur* (Chefe Superior) ou *Roi* (Rei) e foram autorizados a continuar a governar seus territórios. GINIO, R. French colonial reading of ethnographic research: the case of the “desertion” of the Abbron King and its aftermath. CAHIERS d’études africaines, v. 166, n. 42-2, p. 337-357, 2002.

no entanto, o funcionamento de uma ideologia imperial direta de assimilação. Como tentamos demonstrar, a construção de um currículo escolar na África Ocidental francesa foi muito condicionada por estratégias individuais e estilos de governo instaurados por interpretações do governador-geral, originadas em Paris. Da mesma forma, embora inspirado pelas experiências coloniais britânicas na África ao sul do Saara, para a maioria dos nativos, o discurso sobre educação adaptada funcionou mais frequentemente como uma restrição do que como uma possibilidade. Isso significou, de forma geral, uma ênfase em uma educação prática e moral e, ao mesmo tempo, uma redução da importância de um currículo mais científico.

Considerações finais

Lord Lugard, governador-geral da Nigéria (1914-1919) e o grande doutrinador colonial entre as duas guerras, foi um pioneiro na comparação entre os sistemas coloniais britânico e francês. Lugard conhecia bem as doutrinas colonizadoras francesas e mantinha contatos próximos com Maurice Delafosse, na chefia da *École coloniale*¹⁷ (1909-1926) e com seu sucessor, Henri Labouret, com o qual criou e dirigiu a *Institut international des langues et civilisations africaines*¹⁸ (Londres). Lord Lugard favorecia a opinião de que, no final do século XIX, as doutrinas coloniais francesas tinham evoluído da assimilação para a associação, e de que se aproximavam da política britânica de governo indireto. Por outro lado, Maurice Delafosse tinha contestado mais de uma vez a ideia de que governo indireto fosse uma prerrogativa exclusiva do sistema colonial britânico:

*Il serait plus sage d'observer ce que font les Anglais dans celles de leurs possessions qui sont analogues aux colonies françaises voisines, Gambie, Sierra Leone, Nigéria, Gold Coast où la proportion de l'élément européen et de l'élément indigène, de même que le stade d'évolution de ce dernier, se présente approximativement sous le même aspect qu'au Sénégal, en Guinée, en Côte-d'Ivoire et au Sudan. Nous constaterions alors que cette centralisation que d'aucun reproche si fort à la France dans son administration coloniale est aussi accentuée chez nos voisins que chez nous.*¹⁹

A falta de continuidade entre os discursos idealizados e as práticas locais foi, mais frequentemente do que se pensa, um fato comum a todos os impérios coloniais estudados. Devo acrescentar que, em minha opinião, essas discrepâncias

17. NT: Escola colonial.

18. Instituto Internacional de Línguas e Civilizações Africanas.

19. DELAFOSSE, M. Politique coloniale: pour ou contre la décentralisation; l'excès en tout est un défaut. *Dépêche Coloniale*, 1^{er} Août, 1923. NT: Tradução do original em francês: "Seria mais sensato observar o que os ingleses fazem nas suas possessões, que são análogas às colônias francesas vizinhas, Gâmbia, Serra Leoa, Nigéria, Costa do Ouro (atual Gana) – onde a proporção do elemento europeu e do elemento autóctone, tal como o estágio de evolução deste último, apresenta-se com aproximadamente o mesmo aspecto que no Senegal, na Guiné, na Costa do Marfim e no Sudão. Constatáramos, assim, que essa centralização que se critica na administração colonial francesa é tão acentuada entre nossos vizinhos quanto no nosso caso".

se associaram principalmente a contingências e limitações locais ou interestaduais (relacionadas a condições históricas, localizações geográficas e rivalidades políticas concretas), mais do que a divergências ou mesmo a antagonismos ideológicos relativos aos programas de ação (ou *scripts* – ideias e políticas – do governo) de natureza nacional-metropolitana. De fato, quando focalizamos os discursos que circulam no interior dos diversos contextos coloniais, as contingências da administração colonial e a ambivalência das políticas europeias relativas à educação revelam-se de forma ainda mais clara. Isto sugere que, não raro, o exercício colonial foi regulado por um conjunto de comprometimentos, arranjos e toda uma infraestrutura e superestrutura, tendendo a articular orientações muitas vezes gerais e abstratas, lançando mão de esquemas, técnicas e arranjos informais de regulação do discurso, especificamente no campo da educação e no ensino dos nativos.²⁰

É desnecessário dizer que, pelo menos até o início da Primeira Guerra Mundial, a definição de uma política educacional nas colônias africanas dependia das políticas nativas dos poderes coloniais e das concepções prevalentes sobre o papel dos nativos (e dos europeus) no processo de colonização, mais do que de qualquer outro fator. Assim, os debates educacionais subordinavam-se às doutrinas originadas em diferentes campos de produção (política nativa, doutrinas de colonização, exploração econômica, formação de força de trabalho etc.) e não nos campos estritamente pedagógicos ou educacionais (teorias e filosofias da educação, modelos educacionais, tipos de currículo).

Entretanto, quando comparamos as doutrinas coloniais portuguesa e francesa, deparamo-nos com o mesmo tipo de hibridização que se apresenta também nos discursos educacionais. A construção de um sistema dual de educação, um para as massas e o outro para europeus e assimilados (ou *evolúés*), foi um traço característico tanto das estruturas coloniais portuguesas quanto das francesas. A apropriação do conceito de educação adaptada pela administração colonial portuguesa e francesa também mostra algumas semelhanças, uma vez que implicava uma estratégia particular, de certa forma ambígua, quanto ao aspecto de provisão do sistema educacional. Para a administração colonial portuguesa, o conceito de educação adaptada estava ligado a um tipo restritivo de currículo destinado às massas, com ênfase na agricultura, em habilidades manuais e em ciências domésticas, implicando um forte caráter moral. Nesse aspecto, as doutrinas francesa e portuguesa convergiam para uma determinada compreensão sobre o tipo de ensino moral que deveria ser ministrado na escola primária: isso envolvia uma educação moral secular, baseada nos princípios do Iluminismo, em oposição à compreensão inglesa de um evangelho social genuinamente religioso, comprometido com a formação do caráter, fortemente

20. Refiro-me aos conceitos de *bricolage* e *scaffolding* na área semântica atribuída respectivamente por Tomaz Tadeu da Silva e Thomas Popkewitz. Ver: SILVA, Tomaz Tadeu da. *Teoria cultural e educação: um vocabulário crítico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 21-22; POPKEWITZ, Thomas S. *Struggling for the soul: the politics of schooling and the construction of the teacher*. New York: Teachers College/Columbia University, 1998. p. 30-31.

arraigado no protestantismo evangélico. Essas duas formas conflitantes de conceber o desenvolvimento humano por meio da educação também teve consequências no nível colonial. Para a administração francesa e portuguesa, a educação era um direito que deveria ser garantido a todos os cidadãos, um direito que comprometia o Estado à provisão de um sistema educacional gratuito, obrigatório e secular. Para a administração colonial britânica, a educação era um privilégio a ser adquirido privadamente, possibilitando que qualquer grupo, associação ou instituição propusesse um tipo particular de oferta educacional. Na tradição inglesa, a educação não era um fato consumado; era um mercado para o progresso individual e coletivo estreitamente associado ao desenvolvimento econômico e social.

Consequentemente, na doutrina educacional civilizadora portuguesa e francesa, a assimilação implicava um aumento de homogeneidade cultural e uma forte padronização, fato que pedia mecanismos centralizados de difusão e apropriação de modelos educacionais e teorias pedagógicas (com claras implicações sobre a organização do sistema, os currículos, a formação de professores, o financiamento e a administração). De forma um pouco paradoxal, as questões de idiomas foram centrais na mudança das políticas educacionais, uma vez que nas colônias portuguesas e francesas o ensino se dava no idioma imperial, minimizando os idiomas vernáculos como meio de ensino. Os britânicos, ao contrário, estavam mais preocupados com a formação de hábitos, de habilidades e de uma conduta sintonizada com a formação de uma força de trabalho preparada para aceitar os conceitos de progresso individual e coletivo e de modernização. Desde que as massas pudessem desenvolver essa compreensão, o idioma da aprendizagem era uma questão secundária. Devido às dificuldades de governar a distância, os custos envolvidos na assimilação dos africanos aos costumes europeus metropolitanos foram muito mais altos do que nas colônias britânicas onde a tarefa civilizadora era supervisionada, mas havia sido entregue à iniciativa privada.

Analisar o campo de utilização de tais ideias, conceitos e teorias não é o mesmo que analisar o conjunto de estratégias implicadas na defesa de um tipo particular de educação para os povos africanos. Não é uma questão de perceber quais significados são associados por cada nação colonizada à noção de governo direto ou indireto, colonização ou nacionalização (e, da mesma forma: civilização, instrução, educação, assimilação, associação, educação adaptada, ensino de adaptação). Os procedimentos que sustentam o edifício doutrinário que constitui o sistema educacional, articulados com as tentativas de manutenção ou modificação da apropriação dos discursos com o conhecimento e o poder que carregam, são difíceis de separar uns dos outros (FOUCAULT, 1977, 1971). Portanto, torna-se indispensável identificar e organizar a leitura dos fatos que compõem esses discursos: situar os debates e analisar as controvérsias, identificar os temas e os argumentos; descrever a estrutura da intriga; e, finalmente, perceber a constituição das sociedades de discursos por meio de ideias, teorias e conceitos que são utilizados no governo colonialista, em sentido geral, e seus efeitos sobre o governo dos indivíduos colonizados, em particular (FOUCAULT,

1966, 1969). Nikolas Rose escreveu certa vez que os conceitos “são mais importantes pelo que fazem do que pelo que significam” (ROSE, 1999, p. 9). Eu gostaria de acrescentar, citando António Nóvoa (1998), que não podemos entender o discurso colonial se não formos capazes de “pensar sobre o outro acompanhando nosso próprio pensamento”, formulando questões sobre a forma pela qual são produzidos os eventos discursivos sobre esse outro, e de que maneira essas assertivas relacionam-se entre si de forma a constituir uma prática discursiva (FOUCAULT, 2005, p. 38-39, 68, 159).

Referências bibliográficas

- BETS, R. *Assimilation and association in French colonial theory, 1890-1914*. New York: Columbia University Press, 1961.
- BHABHA, H. Of Mimicry and man: the ambivalence of colonial discourse. In: COOPER, F.; STOLER, A. L. (Eds.). *Tensions of empire: colonial cultures in a bourgeois world*. Berkeley: University of California Press, 1997. p. 152-160.
- CLIGNET, R. The legacy of assimilation in West African educational systems: its meaning and ambiguities. *Comparative Education Review*, n. 12, p. 57-67, 1968.
- CLIGNET, R.; FOSTER, P. French and British colonial education in Africa. *Comparative Education Review*, n. 8, p. 191-198, 1964.
- COOPER, F. Conflict and connection: rethinking colonial African history. *American Historical Review*, v. 99, n. 5, p. 1516-1545, 1994.
- COOPER, F.; STOLER, A. L. (Eds.). *Tensions of empire: colonial cultures in a bourgeois world*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- CROWDER, M. Indirect rule: French and British style. *Africa*, v. 34, n. 3, p. 197-204, 1964.
- DELAFOSSÉ, M. Politique coloniale: pour ou contre la décentralisation; l'excès en tout est un défaut. *Dépêche coloniale*, 01 Août, 1923.
- DESCHAMPS, H. Et maintenant Lord Lugard? *Africa*, v. 33, n. 4, p. 294-305, 1963.
- DIMIER, V. *Le discours idéologique de la méthode coloniale chez les Français et les Britanniques de l'entre-deux guerres à la décolonisation (1920-1960)*. Bordeaux: Centre d'Étude d'Afrique Noire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, 1998.
- FOUCAULT, M. *L'archéologie du savoir*. Bibliothèque des Sciences Humaines. Paris: Gallimard, 1969.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2005.
- FOUCAULT, M. Governmentality. In: BURCHELL, G.; MILLER, P. (Eds.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.
- FOUCAULT, M. *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humaines*. Paris: Gallimard, 1966.
- FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. Lisboa: Relógio d'Água, 1977. p. 22-23.
- FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas*. 2.ed. Lisboa: Edições 70, 1998.
- GANN, L.; DUIGNAM, P. (Eds.). *Burden of empire: an appraisal of western colonialism in Africa south of the Sahara*. Stanford: Hoover Institution Press, 1971.
- GAUCHER, J. *Les débuts de l'enseignement en Afrique francophone*. Jean Dard et l'école mutuelle de Saint-Louis du Sénégal. Paris, [s.n.], 1968.
- GIFFORD, P.; LOUIS, W. R. (Eds.). *France and Britain in Africa: imperial rivalry and colonial rule*. New Haven: Yale University Press, 1978.
- GIFFORD, P.; WEISKEL, T. African education in a colonial context: French and British styles. In: GIFFORD, P.; LOUIS, W. R. (Eds.). *France and Britain in Africa: imperial rivalry and colonial rule*. New Haven: Yale University Press, 1978. p. 663-711.
- GINIO, R. French colonial reading of ethnographic research: the case of the “desertion” of the Abron King and its aftermath. *Cahiers d'Études Africaines*, v. 166, n. 42-2, p. 337-357.
- IPAYE, B. Philosophies of education in colonial West Africa: a comparative study of the British and French systems. *West Africa Journal of Education*, n. 13, p. 93-97, 1969.

- JOHNSTON, H. H. *The Negro in the new world*. New York: Macmillan, 1910.
- JOHNSTON, H. H. Race problems in the new Africa. *Foreign Affairs*, v. 2, n. 4, p. 598-612, 15 Jun. 1924.
- KIWANUKA, M. S. Colonial policies and administration in Africa: the myths of the contrasts. In: MADDOX, G.; WELLIVER, T. (Eds.). *The colonial epoch in Africa, v. 2*. New York: Garland, 1993. p. 295-315.
- KUMAR, K. *Political agenda of education: a study of colonialist ideas*. London: Sage, 1991.
- LE BON, G. *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples*. Paris: [s.n.], 1894.
- MADEIRA, A. I. Framing concepts in colonial education: a comparative analysis of educational discourses at the turn of the nineteenth to the twentieth century. In: SPROGØE, J.; WINTHER-JENSEN, T. (Eds.). *Identity, education and citizenship: multiple interrelations*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2006. p. 225-238.
- MADEIRA, A. I. Portuguese, French and British discourses on colonial education: church-state relations, school expansion and missionary competition in Africa, 1890-1930. *Paedagogica Historica*, v. 41, n. 1/2, p. 31-60, 2005.
- MADEIRA, A. I. *Sons, sentidos e silêncios da lusofonia: uma reflexão sobre os espaços-tempos da língua portuguesa*. Lisboa: Educa, 2003. (Cadernos Prestige; 18).
- MEYER, J. et al. World society and the nation-State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-181, 1997.
- MURRAY, T. R.; POSTLETHWAITE, T. N. Describing change and estimating its causes. In: _____; _____ (Eds.). *Schooling in East Asia: forces of change*. Oxford: Pergamon, 1983.
- NOVOA, A. *Histoire & comparaison* (Essais sur l'Éducation). Lisbonne: Educa, 1998.
- NOVOA, A. et al. Flows of educational knowledge: the space-time of Portuguese-speaking countries. In: CARUSO, M. (Ed.). *Internationalisation, comparing educational systems and semantics*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2002.
- POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Inventing the modern self and John Dewey: modernities and the traveling of pragmatism in education*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- POPKEWITZ, T. S. *Struggling for the soul: the politics of schooling and the construction of the teacher*. New York: Teachers College/Columbia University, 1998. p. 30-31.
- RAMÍREZ, F.; BOLI, J. The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, n. 60, p. 2-17, 1987.
- RAMÍREZ, F.; RUBINSON, R. Creating members: the political incorporation and expansion of public education. In: MEYER, J.; HANNAN, M. (Eds.). *National development and the world system*. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- ROSE, N. *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SAID, E. W. *Culture and imperialism*. New York: Vintage, 1993.
- SAUSSURE, L. *La psychologie de la colonisation française dans ses rapports avec les sociétés indigènes*. Paris, 1899.
- SCHRIEWER, J. El Método Comparativo y la Necesidad de Externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. In: SCHRIEWER, J.; PEDRÓ, F. (Eds.). *Manual de educación comparada*. Barcelona: PPU, 1993. p. 189-251.
- SCHRIEWER, J. Les mondes multiples de l'éducation: rhétoriques éducatives mondialisées et cadres socio-culturels de la réflexion. In: SPROGØE, J.; WINTHER-JENSEN, T. (Eds.). *Identity, education and citizenship: multiple interrelations*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2006. p. 139-163.
- SCHRIEWER, J.; KEINER, E. Communication patterns and intellectual traditions in educational sciences: France and Germany. *Comparative Education Review*, v. 36, n. 1, p. 25-51, 1992.
- SILVA, T. T. *Teoria cultural e educação: um vocabulário crítico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 21-22.
- SLEMON, S.; TIFFIN, H. *After Europe: critical theory and post-colonial writing*. Sydney: Dangaroo Press, 1989.
- STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press, Columbia University, 2004.
- STOLER, A. L.; COOPER, F. Between metropole and colony: rethinking a research agenda. In: COOPER, F.; STOLER, A. L. (Eds.). *Tensions of empire: colonial cultures in a bourgeois world*. Berkeley: University of California Press, 1997. p. 1-56.
- THOMAS, N. *Colonialism's culture: anthropology, travel and government*. Oxford: Polity Press, 1994.
- WESSELING, H. História além-mar. In: BURKE, P. (Ed.). *A escrita da história*. São Paulo: UNESP, 1991.
- WOLF, E. R. *Europe and the people without history*. Los Angeles: University of California Press, 1982.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DO ESTADO NA ITÁLIA

Donatella Palomba

Introdução

Sob muitos aspectos, a evolução do sistema educacional italiano desde a unificação da Itália (1861) pode ser investigado de acordo com uma interpretação que não se afasta muito daquela que é usualmente utilizada na literatura internacional sobre educação e formação do Estado. Em um nível mais profundo, no entanto, não levar adequadamente em consideração as características peculiares da situação sociopolítica da Itália pode impedir a compreensão do próprio processo.

Este capítulo pretende estabelecer o seguinte ponto: desde suas origens, em 1861, até anos muito recentes, o Estado italiano sofreu constantemente de uma falta de legitimidade e de soberania plena, o que afetou fortemente todos os seus eventos políticos e teve uma influência particular na emergência da consciência nacional e do possível papel da educação nesse processo. Embora os motivos desse fenômeno não tenham sido sempre os mesmos no período de tempo considerado, o reconhecimento completo da legitimidade e da soberania do Estado italiano foi limitado durante muito mais tempo (e de forma mais severa) do que é usualmente enfatizado, especialmente na literatura sobre o sistema educacional italiano.

Isso resultou em uma situação um pouco paradoxal, marcada, por um lado, por um sentimento nacional persistente (basta lembrar as “*invectivas*” de Dante na “*Divina comédia*” ou a “*Canzone all’Italia*”¹, de Petrarca, no século XIV), e por um processo relativamente tardio e agitado de formação do Estado por outro lado, em que a soberania foi continuamente contestada e aparentemente nunca chegou a ser totalmente alcançada. Por sua vez, isto afetou negativamente o desenvolvimento de um sentido de autoidentidade no novo Estado-nação – e a fragilidade desse sentido de autoidentidade tem sido denunciada com frequência, desde a unificação da Itália até os dias atuais.

Para compreender as raízes dessa situação, é preciso considerar primeiramente questões de política e equilíbrio internacionais. Na unificação da Itália, esses equilíbrios foram seriamente contestados pela deterioração das relações com o papa e com o Estado do Vaticano. Mais tarde, essas relações desempenharam um papel central por diferentes razões, tanto no início do século XX quanto depois da

1. NT: “Canção à Itália”.

Segunda Guerra Mundial; mas não se sabe quão importante foi esse papel, provavelmente por não ter ainda sido suficientemente investigado, particularmente em termos de educação.

Durante o período entre a Unificação da Itália e a Segunda Guerra Mundial, a legitimidade do Estado italiano foi contestada inicialmente pelo papa ao não reconhecer o Estado, com todas as implicações que isso teve nos níveis doméstico e internacional nas relações com as potências europeias católicas. Mais tarde, a Concordata assinada pelo governo Mussolini e pela Santa Sé (1929) de alguma forma resolveu essa *vulnus*². No entanto, a natureza autoritária do regime fascista logo questionou, por sua vez, o reconhecimento completo da legitimidade democrática do Estado italiano *vis-à-vis* muitos outros países.

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a República italiana recém-nascida tinha, por um lado, de provar sua natureza democrática de *bona fide*³ e romper com seu passado autoritário; por outro, sua soberania – entendida como a possibilidade real da Itália para escolher seu próprio governo – estava condicionada à situação geopolítica resultante do Acordo de Yalta, firmado pelas potências vitoriosas para estabelecer o equilíbrio mundial no pós-guerra.

Esse condicionamento teve um profundo efeito profundo sobre a maneira pela qual a democracia evoluiu na Itália, que precisou restabelecer suas instituições e, particularmente, tentar e definir as características de um sistema educacional que deveria moldar o novo cidadão democrático de acordo com orientações particularmente complicadas devido a um emaranhado de fatores domésticos e internacionais nos quais forças, tanto comunistas quanto católicas, desempenharam papel crucial.

Consequentemente, a mudança profunda no equilíbrio internacional a partir de 1989 teve um impacto muito forte sobre a política e as instituições do Estado italiano, restaurando uma maior autonomia e, ao mesmo tempo, perturbando um quadro de referências que tinha durado quase cinco décadas. Essa foi a chamada transição para a Segunda República. Esse período de transição ainda está em andamento e, mais uma vez, afetou profundamente também o sistema educacional.

Este capítulo pretende, portanto, seguir duas direções: por um lado, analisar a evolução, a estrutura e as características do sistema educacional italiano segundo uma interpretação semelhante aplicável à maioria dos demais Estados-nação europeus; e, por outro lado, refocalizar constantemente a peculiaridade da situação italiana como a interpretação central desta análise.

O referencial problemático

A unificação da Itália foi alcançada – como em outros países – por meio de um processo de reunificação de áreas que tinham sido anteriormente governadas por

2. NT: Ferida.

3. NT: Boa-fé.

governantes de diferentes dinastias ou que tinham estado sob o domínio de um país estrangeiro (como foi o caso da Lombardia e de Vêneto, sob o Império austríaco). Além disso, uma parte significativa do país estava sob o domínio do Vaticano, chefiado pelo papa.

Consequentemente, o Estado italiano foi fundado em oposição ao Estado pontifício, inicialmente (1861) anexando a maioria dos territórios anteriormente pertencentes ao papado, exceto o Lácio e Roma. Cerca de dez anos mais tarde (em 1870), com a conhecida Brecha da Porta Pia, tropas italianas entraram em Roma e proclamaram a cidade como capital do novo Estado, enquanto o papa recuava para o enclave do Vaticano. Com o passar dos anos, o conflito tornou-se menos intenso, embora somente em 1929 os Pactos Lateranenses assinados pelo governo fascista tivessem conduzido ao reconhecimento recíproco, com o nascimento do Estado da Cidade do Vaticano. Entretanto, esse reconhecimento não resolveu completamente a disputa.

Existe uma extensa bibliografia, que não pode ser examinada aqui, de textos históricos e jurídicos sobre as relações Igreja-Estado e a laicidade do Estado (VENERUSO, 1972, 2003; LARICCIA, 1971). Não há dúvida, no entanto, de que a educação, ou seja, o sistema educacional, foi um dos maiores campos de batalha no conflito Igreja-Estado, por razões facilmente compreensíveis. A noção de sistema nacional de educação como instituição primária da educação dos cidadãos, envolvendo, consequentemente, responsabilidade pública, chocava-se com a visão da Igreja sobre educação como um direito natural das famílias estas que, no entanto, precisam ser esclarecidas e orientadas pela fé ortodoxa: o que implica que as instituições educacionais às quais as famílias devem/podem confiar seus filhos não podem ser inspiradas e responsabilizadas senão pela própria guardiã da fé, isto é, a Igreja católica, a única instituição a ser responsabilizada.

Esse conflito não foi peculiar à Itália. A especificidade da situação italiana era o fato de a própria legitimidade do Estado italiano – e, consequentemente, de sua ação educacional – não ter sido reconhecida pela Igreja durante um longo tempo, porque o Estado tinha sido estabelecido por meio de um ato de agressão contra o Estado papal, e o próprio pontífice era, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e autoridade religiosa universal. Por esse motivo, a divergência a respeito da educação assumia grande importância.

Esse aspecto, embora não seja o único critério a ser considerado na interpretação da história da Itália unificada e de seu sistema educacional, deve, no entanto, ser considerado como pano de fundo e referencial no qual os eventos ocorreram, para que se possa perceber a peculiaridade da situação na Itália em comparação com outros países, ao tempo da formação do Estado.

O nascimento do Reino italiano e a Lei Casati

No primeiro semestre de 1859, aconteceu um evento muito surpreendente no contexto da evolução política europeia: Cavour, Primeiro-Ministro de um pequeno Estado italiano – o Reino da Sardenha – aproveitou-se habilmente dos erros de Paris na avaliação da situação italiana, e dos erros diplomáticos ainda maiores de Viena. Conseguiu assim canalizar o conflito secular entre os dois Estados europeus mais poderosos – a França e a Áustria – em uma guerra que lançou os alicerces de um Estado-nação italiano (UGOLINI, 2001).

Quando os dois grandes Impérios – o napoleônico e o austríaco – perceberam que o único Estado que teria vantagens com a guerra era o Reino da Sardenha, tentaram, sem sucesso, deter a luta (armistício de Villafranca) para obrigar um movimento contrário que seria impossível.

De fato, a Grã-Bretanha, tendendo a impedir a qualquer custo que a guerra ultrapassasse o cenário italiano, invadissem o território europeu e fosse ainda mais além, adotou a política de Cavour, que é a tese de que o estabelecimento do Reino italiano era o preço a pagar para recuperar o equilíbrio internacional e, assim, compensar a política imprudente e deletéria de Paris e de Viena. Em apenas dois anos, nesse contexto internacional, realizou-se a unificação da Itália, provocando o estabelecimento rápido de um novo Estado nacional com 21 milhões de habitantes.

Em fevereiro de 1861, em Turim, o Parlamento italiano iniciou suas sessões em uma atmosfera um pouco sombria para o novo Estado, que teve que enfrentar diversos problemas graves, suficientemente sérios para justificar a falta de confiança internacional em sua expectativa de vida.

O primeiro problema relacionava-se à finalização da unificação nacional: Vêneto e Lácio e, acima de tudo Roma, considerada por aclamação como a nova capital do Estado, ainda estavam fora das fronteiras do reino. Mas Roma já era capital de um Estado – o Estado papal –, cujo soberano, Pio IX, também tinha poderes religiosos de origem divina e com jurisdição universal.

Assim, o segundo problema era persuadir o rei-papa a separar seus dois poderes, temporal e religioso, e abrir mão do primeiro. Esse problema já tinha sido debatido durante muitos anos pelos círculos internacionais seculares e católicos. A resposta final do Papa Pio IX veio, de forma inequívoca, quando, na primavera de 1860, alguns territórios pertencentes ao papado expressaram seu desejo de reconhecer Vittorio Emanuele II como seu rei. O papa excomungou o rei piemontês e todos aqueles que tentaram se apossar dos seus territórios; não reconheceu o novo Estado e, conseqüentemente, ordenou aos católicos que não tomassem parte da vida institucional do Reino italiano. Isso criou uma profunda cisão interna na nova nação e, pelo lado internacional, dificultou o reconhecimento do Estado italiano pelos Estados católicos.

Esse isolamento internacional tornou ainda mais difícil resolver outro problema, talvez o mais grave para a classe governante: a crise financeira devido à soma de

déficits orçamentários de sete Estados antes da unificação. Era evidente que a Itália precisava aumentar internamente sua renda e cortar gastos: o fracasso em fazê-lo significaria a perda da independência recém-conquistada.

E, finalmente, a questão que talvez fosse a mais importante: um Estado foi constituído a partir de sete anteriores, mas era preciso criar normas unificadoras (como leis, pesos e medidas) e infraestruturas (como ruas, ferrovias e serviços postais) necessárias para tornar real a unificação e fazer com que as pessoas a percebessem como uma realidade efetiva. Ecoando um lema famoso, “depois que a Itália foi criada, os italianos tiveram que ser feitos”, por meio de muitas ações complexas nas quais a educação (discutida abaixo) desempenhou um papel. Durante alguns meses, no início de 1861, pensou-se em fazer com que as políticas fossem gerenciadas por um Estado administrativamente descentralizado, mas os riscos associados a essa hipótese (a oposição católica, o isolamento internacional) forçaram a classe governante a decidir pela centralização – em um esforço para reduzir conflitos internos.

Para a preservação da unidade, realizou-se um consenso básico entre todas as forças políticas da península italiana, tanto liberais e conservadoras de direita quanto democratas e revolucionários de esquerda. Devido a esse consenso, o Estado italiano conseguiu completar sua unificação nos primeiros 15 anos de vida institucional (e em 1866, Vêneto foi anexada, seguida por Roma e o Lácio, em 1870). Conseguiu também a unificação legal, administrativa, financeira e de transportes do país, e o reconhecimento por outros Estados. Apesar desses resultados positivos, os problemas relacionados à oposição católica e à fragilidade financeira estrutural intensificaram-se.

Depois de 1870, o papa estava longe de reconhecer a perda de seu poder temporal: declarava-se prisioneiro no Vaticano, e incitava sistematicamente os católicos a não apoiarem as instituições do novo Estado *Non expedit*⁴, na expectativa de uma restauração providencial do *status quo ante*. O novo Estado, com suas fragilidades estruturais, tinha apenas a força econômica mínima necessária para sustentar a unidade já alcançada, mas não era capaz de investir o suficiente para criar a esperada transformação de uma economia rural em uma economia industrial.

Qualquer reforma na Itália do século XIX tinha que satisfazer duas condições principais: custar o mínimo possível e ser capaz de sobreviver à inevitável oposição católica.

As leis de educação foram as primeiras a satisfazer essas condições. Foi o que ocorreu com a Lei Casati, sancionada pelo governo piemontês com poderes plenipotenciários em novembro de 1859 – bem no início do processo de unificação.

4. Decreto pelo qual a Santa Sé, em 10 de setembro de 1874, respondeu negativamente sobre a possível participação de católicos italianos nas eleições e na vida política do Estado de forma geral. A proibição foi atenuada em 1905, e abolida em 1919.

A lei, que compreendia 380 artigos, regulamentava completamente todos os setores do sistema educacional. Quando foi aprovada, não foi nem entusiasticamente aceita, nem explicitamente rejeitada: foi considerada como uma lei para uma situação política temporária. Seu objetivo principal era evidenciar a disposição do Reino da Sardenha em atender as solicitações da Lombardia, única região anexada até então. Gabrio Casati foi o primeiro milanês no governo e, no momento em que foi promulgada, sua lei destinava-se apenas aos territórios piemonteses e lombardos.

Na prática, a Lei Casati regulamentou a educação italiana até 1923, quando, sob o regime fascista, foi substituída pela Reforma Gentile. Essa longevidade jurídica foi devido ao fato de que, depois da unificação da Itália, percebeu-se prontamente que uma lei como essa – projetada e aprovada em apenas quatro meses – respondia perfeitamente aos delicados equilíbrios sociais e financeiros que amadureciam no novo Estado depois de 1861. Gabrio Casati era um católico conservador, e pretendia que a lei não fosse ideológica, que não fosse excessivamente diretiva em relação às famílias e comunidades, e não fosse cara demais para o Ministério da Fazenda. Além disso, sua lei tinha o mérito de ter sido aceita sem muitas reservas por católicos piemonteses e lombardos.

Apoiada nessas qualidades, a Lei Casati foi implementada progressivamente em todo o Reino italiano à medida que se realizava a unificação. Desde o primeiro momento da execução da lei, muitos acadêmicos e especialistas em educação destacaram suas falhas e suas contradições, mas essas alegações eram esvaziadas sempre que se tratava de propor um texto alternativo, por receio de enfrentar problemas ideológicos, políticos e financeiros insuperáveis.

A lei determinava quatro anos de escola elementar dividida em dois períodos de dois anos. A frequência nos dois primeiros anos era obrigatória para todas as crianças entre 6 e 8 anos de idade. Depois da escola elementar, foram estabelecidas diversas modalidades de escola secundária: educação secundária clássica, dividida em um ciclo inicial de cinco anos (*ginnasio*) e um ciclo final de três anos (*liceo*); educação técnica inicial e final (três anos de escola técnica seguidos por três anos de instituto técnico); e dois ou três anos de escolas normais para a formação de professores para a escola elementar.

Essa lei – e a regulamentação relevante para sua execução, aprovada em 1860 – deixou sua marca no próprio conceito de sistema educacional italiano e estabeleceu suas bases por muitas décadas. É adequado, portanto, estender um pouco a análise para destacar as características que estão fortemente associadas à formação do Estado.

Tradicionalmente, a Lei Casati foi criticada pela historiografia educacional italiana na segunda metade do século XX por ser seletiva, por propor modalidades diferentes de educação claramente hierárquicas, e por ser centralista, uma vez que impôs o mesmo sistema em todo o país, deixando pouca autonomia para as autoridades locais.

Apesar do fato de que essas críticas, entre outras, surgiram logo depois da aprovação da lei (SEMERARO, 1996; TALAMO, 1960), pode-se argumentar que

a ênfase dada a ela no século XX sofria de uma interpretação *a posteriori* baseada nas questões mais debatidas naquele período, mais do que em uma cuidadosa consideração do contexto em meados do século XIX.

No que se refere à centralização, na situação esboçada acima, enquanto o país se unificava com tantas resistências, e o problema das relações com o papa ainda permanecia sem solução, não é de admirar que a classe dirigente, que tinha vinculado seu destino à unificação, optasse por manter um controle central firme, especialmente considerando que, em muitas regiões, a Igreja exercia uma forte influência sobre as escolas, e que, mesmo nas escolas públicas, uma parte significativa do corpo docente era formada por clérigos.

No entanto, a preferência pela política centralista defrontava-se com alguma hesitação e oposição, inclusive porque a classe governante liberal, por sua vez, se opunha a uma visão estatal da educação (SOLDANI; TURI, 1993, p. 18) e, como afirmado acima, tinha considerado seriamente a opção por uma abordagem mais descentralizada. Diante disso, houve esforços no sentido de pôr à prova e reconciliar as diversas demandas. No relatório de apresentação da própria lei, essa escolha foi discutida também em uma base comparativa. Em relação a alguns modelos europeus – o britânico, no qual era reduzido o papel do Estado; o belga, em que escolas públicas e privadas competiam; o alemão, com o grau mais alto de autoridade estatal sobre a educação –, a Itália escolheu um “sistema de liberdade em grau mediano, sustentado por cuidados que o mantêm dentro de seus limites, e pelas garantias que o defendem de inimigos visíveis ou ocultos ou que podem prejudicá-lo, e aos seus frutos” (*Relazione*, 1859, apud TALAMO, 1960, p. 73). Não poderia ser mais clara a referência aos oponentes do novo Estado.

Quanto à crítica à estrutura do sistema escolar – particularmente às posições recíprocas da educação clássica e da educação técnica – os (poucos) pontos de vista que interpretam a Lei Casati sem deixar de situá-la em um contexto histórico e comparativo parecem muito mais convincentes.

Segundo Barbagli:

O mais interessante – que, entretanto, foi negligenciado por muitos acadêmicos – todos com a intenção de provar a natureza reacionária da Lei Casati – é que o sistema educacional resultante dessa lei, quando comparado aos existentes na Europa naquele momento, e aos que o seguiram na Itália a partir de 1923, era relativamente aberto, no sentido de que sua estrutura interna era tal que promoveu taxas relativamente altas de frequência à universidade (BARBAGLI, 1974, p. 81).

Barbagli continua a análise enfatizando que não havia diferenciação interna na educação elementar em termos de escolas para alunos que queriam prosseguir nos estudos e escolas para aqueles que não tinham essa intenção. Além disso, “mais do que no nível da escola elementar, entretanto, a relativa abertura do sistema educacional da Itália podia ser encontrada nos anos iniciais e finais da educação

secundária” (BARBAGLI, 1974, p. 82). As oportunidades de ingresso na educação superior não se restringiam aos alunos que provinham de escolas secundárias acadêmicas: era possível o acesso às Faculdades de Ciências e Engenharia para alunos provenientes das áreas de física e matemática do *Instituto Tecnico Superiore*⁵ (BARBAGLI, 1974, p. 82-83).

Em suma, um dos aspectos peculiares da Lei Casati era o de que nenhuma escola em todo o sistema educacional era entendida como um “beco sem saída”. Essa característica pode ser compreendida em relação à política educacional adotada pela classe governante italiana, da qual se esperava que assegurasse o desenvolvimento do novo Estado também sob o ponto de vista político. Para que esse desenvolvimento se alicerçasse na educação, era preciso encontrar um caminho viável entre a necessidade de seleção e a de socialização. Isso significava não restringir demasiadamente a participação no sistema escolar, em uma situação na qual a educação já estava prejudicada por atraso socioeconômico, especialmente em algumas regiões do país. A meta principal era, portanto, a educação das classes médias, por meio de canais relativamente abertos no nível secundário, com vistas à possibilidade de promover alguma mobilidade social. Se o foco na educação técnica poderia ter sido considerado inadequado por algumas das forças produtivas mais avançadas – especialmente em algumas regiões do norte da Itália (SEMERARO, 1996) –, provavelmente, entretanto, foi ainda mais do que o exigido e possibilitado pela situação econômica global do país. O modelo de controle social por meio da educação adotado pela classe governante chocava-se com a resistência de grupos reacionários, ao passo que, por outro lado, a demanda social por educação – especialmente no nível elementar – ainda era baixa, mesmo na região norte.

“Nosso sistema escolar resultou, por assim dizer, da convergência entre a política educacional adotada pela classe governante italiana e as dificuldades para a criação de uma demanda adequada por educação por parte do povo” (BARBAGLI, 1974, p. 99). A relativa abertura do sistema educacional decorreu do fato de que, em uma situação de baixa frequência à escola, uma maior seletividade teria sido contraproducente.

A lei foi muito bem-sucedida na promoção da educação das classes médias: as matrículas aumentaram consideravelmente – em especial a partir de 1870 – e principalmente nos institutos técnicos. Durante os 15 anos seguintes, a preocupação foi direcionada aos poucos para o atendimento mais direto às classes mais baixas, promovendo a educação elementar e, particularmente, impondo a educação compulsória também como forma de reduzir a diferença entre os níveis escolares.⁶

5. NT: Escola Secundária Técnica.

6. A deficiência era tal que, em 1866, Cesare Correnti denunciou o recorde incomum da Itália em termos de número de escolas e de alunos do nível secundário em comparação com outros países, ao passo que se situava em último lugar em termos do número de escolas públicas e primárias, apesar de ter o mais alto índice de aumento de demanda por essas escolas (BARBAGLI, 1974, p. 69).

Em 1874, o novo Estado italiano equilibrou seu orçamento pela primeira vez. Em 1876, quando o primeiro governo de esquerda chegou ao poder, uma das primeiras medidas adotadas foi uma lei (*Legge Coppino*) que visava tornar a escolaridade obrigatória tão real quanto possível, criando sanções para os infratores e regulamentos para facilitar o estabelecimento e a manutenção de escolas nas comunas.

A Lei Coppino começou também a definir melhor a formação de cidadãos nos programas da escola elementar. Mais do que uma disciplina propriamente dita, a Lei Casati tinha proposto leituras sobre história nacional – embora principalmente sobre a dinastia Saboia –, geografia nacional e deveres dos cidadãos em relação a Deus, a suas famílias e ao país (SANTERINI, 2001, p. 19). A Lei Coppino, ao invés, incluiu entre as disciplinas ensinadas no programa da escola elementar, Primeiras Noções sobre Direitos do Homem e do Cidadão, o que foi particularmente significativo, considerando que a lei também aboliu o ensino obrigatório de religião nas escolas elementares.

As duas últimas décadas do século XIX foram marcadas por uma ênfase muito maior na formação de cidadãos na escola elementar. Este tópico foi incluído no currículo de 1888 – inspirado pelo positivismo educacional e pedagógico – que tinha sido desenvolvido por Aristide Gabelli, renomado educador (SANTERINI, 2001). A necessidade de educação como pedagogia nacional foi ainda mais enfatizada nos currículos planejados em 1894 por Bacelli, que criticou aqueles de 1888 por terem focalizado demasiadamente o conteúdo do conhecimento e insuficientemente a educação geral (ASCENZI, 2004, p. 98 e seguintes). O fortalecimento da pedagogia nacional certamente respondeu à necessidade de “dar uma nova e maior legitimidade à classe política que tinha realizado a unificação”, em um momento em que estava aumentando a oposição católica e socialista; a educação elementar era considerada como o melhor canal para essa legitimação, como enfatizou o próprio ministro Bacelli (ASCENZI, 2004, p. 113).

Nesse contexto, foi reavivado o apelo para “criar italianos”, em geral, creditado a Massimo d’Azeglio. A famosa frase “criamos a Itália, agora precisamos criar italianos” não foi proclamada nessa forma por d’Azeglio; foi pronunciada em 1896 por Fernando Martini, ex-ministro de Educação, que retomou e enfatizou uma expressão diferente do próprio Massimo d’Azeglio⁷ (SOLDANI; TURI, 1993, p. 17). Independentemente da disputa filológica, este episódio confirma que a questão do papel da educação na formação de cidadãos tinha se tornado crucial.

Sob os governos de Giolitti (1903-1914), aumentou o controle sobre o orçamento do Estado, e a oposição entre a maior parte das forças liberais e uma parte significativa das forças católicas tornou-se menos forte; isto permitiu a

7. O texto original de “I Miei Ricordi”, de Massimo d’Azeglio, só voltou a circular nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. Esse episódio histórico e filológico não pode ser examinado aqui, mas ver Soldani e Turi (1993, p. 17), particularmente com referência à frase citada.

introdução de mudanças importantes nas estruturas da escola. Em 1904, a Lei Orlando aumentou para 12 anos a idade de escolaridade compulsória, entre um conjunto de medidas que visavam maior participação social na educação.

Em 1911, a Lei Daneo-Credaro transferiu a responsabilidade pela educação elementar das comunas – onde a influência católica havia sido muito forte em muitos casos – para o Estado. Devido à oposição católica, a medida só foi aplicada nas comunas que não eram capitais provinciais. A lei incluía também outras medidas para a educação popular.

Dessa forma, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, o relativo relaxamento das tensões com os católicos (o *non expedit*, particularmente, tornara-se menos rígido) e uma melhor situação econômica levaram a uma maior ênfase no desenvolvimento do sistema educacional nos níveis iniciais. Começou a se pensar na oportunidade de introduzir uma estrutura mais integrada nas séries iniciais do nível secundário. Por outro lado, nas mesmas décadas, o rápido crescimento dos índices de frequência na escola secundária causou problemas em termos de falta de emprego para os jovens egressos da escola e também em termos de qualidade da educação – como argumentaram muitos intelectuais e políticos contemporâneos. Em decorrência, começou a ser discutida a introdução de medidas para restringir o número de alunos da escola secundária, com apoio também dos não conservadores (CANESTRI; RICUPERATI, 1976; SEMERARO, 1996). O filósofo idealista Giovanni Gentile lembrou essa controvérsia e essas posições quando foi convidado a assumir o Ministério da Educação após a ascensão do fascismo e trabalhou por medidas de reforma do sistema educacional.

A Reforma Gentile

A chamada Reforma Gentile fez uma revisão do sistema educacional como um todo, reorganizando sua administração central e local com uma redução significativa no número de órgãos envolvidos, e introduzindo diversas medidas que cobriam virtualmente todos os aspectos-chave do sistema educacional italiano.⁸

Em relação à estrutura do sistema escolar, a Reforma planejou um sistema que oferecia uma estrutura diferente depois de um ciclo de cinco anos de escola elementar. A idade da educação compulsória aumentou para 14 anos, e foi criado um canal terminal: a chamada *scuola complementare*⁹, com duração de três anos para alunos que não pretendessem continuar seus estudos. A educação clássica manteve sua estrutura: um ciclo inicial de cinco anos (*ginnasio*) e um ciclo final de três anos (*liceo*).

8. Mais do que um texto, tratava-se na verdade de um conjunto de medidas – aprovadas entre o final de 1922 e meados de 1924 – que, no entanto, respondiam a um projeto consistente e a ações em geral consideradas em conjunto como a Reforma de Gentile. A reforma é usualmente datada de 1923, ano em que a maioria de suas providências foi aprovada.

9. NT: Escola complementar.

Além disso, foi criada uma modalidade de estudo de ciências: o *liceo scientifico*¹⁰. A educação técnica era oferecida pelos institutos técnicos, e as escolas normais foram transformadas em escolas de formação de professores para a *istituti magistrali*¹¹. Foi criada também uma escola secundária (séries finais) para meninas (*liceo femminile*), que não dava acesso à educação superior, e visava (entre outras coisas) desviar significativamente o número de matrículas de meninas nas escolas de formação de professores, esvaziando assim a oferta de professores do sexo feminino.

Em consonância com a abordagem filosófica de Gentile, o sistema escolar tinha por base a proeminência de estudos clássicos e filosóficos, especificamente a filosofia. Apesar disso, nos níveis inferiores, onde a luz da filosofia não podia brilhar, a religião recuperou seu papel educacional; assim, nas escolas elementares “o ensino da doutrina cristã de acordo com a tradição católica foi considerado o alicerce e o coroamento de todos os níveis da educação elementar” (DECRETO REAL 1923, artigo 3).

Dessa forma, a Reforma Gentile mudou o sistema escolar – e a abordagem de seleção e de socialização adotada até então –, e não sem conexão com as preocupações expressas por muitos intelectuais e políticos em anos anteriores. As matrículas na escola secundária deveriam ser reduzidas para preservar a qualidade da educação e se ajustar melhor às demandas do mercado de trabalho. Por outro lado, no entanto, a saída prematura da escola de um número excessivo de alunos teria causado um problema de falta de socialização – um grande risco, na verdade, em um momento em que o novo regime apenas começava a se estabelecer. A questão, portanto, não era tanto reduzir o número total de alunos, mas reduzi-lo em canais abertos. Esse foi o objetivo da criação de uma escola sem continuidade depois do ciclo elementar – uma solução que a Lei Casati nunca havia considerado. As escolas complementares de três anos deveriam ser a espinha dorsal da educação para o povo: planejada para *il modesto cittadino*¹² (CANESTRI; RECUPERATI, 1976, p. 141) e, idealmente, destinada a prover educação para todos, caso a escolaridade compulsória até os 14 anos tivesse sido observada.

Ainda que este aspecto possa ser interpretado à luz da questão de abertura/fechamento da escola descrita acima, a ação da reforma como um todo é um problema complexo de interpretação (CANESTRI, 1983) que não pode ser abordado aqui com a devida propriedade. A complexidade de interpretação resulta de um conjunto de elementos. Por um lado, o contexto histórico já referido – isto é, os primeiros anos do fascismo (antes que o notório assassinato de Matteotti, em 1925, marcasse sua transformação em um regime) – foi um período de transição com elementos de continuidade e de ruptura, sendo a ação governamental influenciada pela situação prévia. Por outro lado, Gentile era um intelectual e

10. Escola secundária (últimas séries) com ênfase em ciências.

11. NT: Escola elementar.

12. NT: O cidadão humilde.

filósofo com personalidade complexa (COLI, 2004), com uma visão ideal e conceitual sobre o fascismo e o papel da educação não era necessariamente sintonizado com as necessidades práticas de formulação de políticas.

Dessa forma, a *Riforma Gentile*¹³, definida por Mussolini como “a mais fascista das reformas”, foi na verdade objeto de apreciações e de críticas que não podem ser identificadas e associadas a quaisquer grupos políticos claramente definidos.

Sem dúvida, foi uma reforma elitista e, como tal, criticada por grupos socialmente comprometidos. Na visão intelectual e filosófica de Gentile, no entanto, a elite deveria ser selecionada estritamente de acordo com seus méritos, algo que desapontava as classes médias burguesas, e cuja aprovação, ao contrário, era desejada pelo fascismo. Contudo, a ideia de uma cultura de elite essencialmente humanista era motivo de preocupação para os industriais emergentes, enquanto os católicos – que estavam satisfeitos com alguns aspectos da reforma, como o ensino compulsório da religião católica nas escolas elementares – não podiam concordar com o referencial idealista secular da reforma de Gentile como um todo. É preciso lembrar que a reforma havia sido planejada em cooperação com intelectuais de primeira linha, representantes de uma cultura que estava longe de ser reacionária (entre os quais Giuseppe Lombardo Radice, que tinha elaborado os currículos da escola elementar em 1923¹⁴).

O descontentamento provindo também de setores da opinião pública que o governo gostaria, ao invés, de agradar, levou à chamada política de ajustes levada avante pelos sucessores de Gentile (que deixou seu posto de ministro em meados de 1924). O próprio Gentile referiu-se a essa política como uma forma de traição, especialmente em relação a certas provisões destinadas a reduzir a seletividade e o rigor da educação.

Foram adotadas medidas para reformar as escolas sem continuidade (“becos sem saída”), que tinham sido completamente malsucedidas em número de matrículas. Em consequência, entre 1929 e 1931 o ciclo dos anos iniciais da educação secundária foi reorganizado, criando-se as chamadas *scuole di avviamento al lavoro*¹⁵ para substituir as escolas complementares, reintroduzindo assim pelo menos a oportunidade de os alunos serem elegíveis para institutos técnicos e escolas de formação de professores.

A regeneração fascista

Na visão de Gentile, associada ao Estado Ético e a uma educação concebida como uma filosofia do espírito, a conexão entre o sistema educacional e o Estado é

13. NT: Reforma Gentile.

14. No entanto, quando o regime fascista revelou mais claramente sua natureza, muitos intelectuais que inicialmente o tinham apoiado afastaram-se dele – como o próprio Lombardo Radice.

15. NT: Escolas de preparação para o trabalho.

indubitavelmente muito forte, tendo impacto autoritário sobre todos os aspectos da vida escolar. Sob esse ângulo, a definição de Mussolini como a “mais fascista das reformas” talvez esteja adequadamente fundamentada. Por outro lado, entretanto, o desenvolvimento do sistema tal como tinha sido concebido por Gentile entrava em choque com a necessidade política de manter o consenso dos diversos estratos sociais (CANESTRI; RICUPERATI, 1976, p. 142) e, em alguns aspectos, era inadequado para provocar uma “fascistização” educacional profunda, que veio a ser alcançada posteriormente por diversos caminhos, não limitados à escola.

Com essa finalidade, numerosas medidas foram adotadas pelos vários ministros que se seguiram a Gentile. Basta mencionar a criação da *Opera Nazionale Balilla*, uma organização de jovens que visava controlar a educação física nas escolas e que, em 1929, passou a estar sob a autoridade direta do *Ministero dell'Educazione Nazionale*¹⁶; a adoção, também em 1929, do *Testo Unico di Stato*¹⁷ para a escola primária, seguida, em 1931, de mudanças profundas nos currículos e em muitos aspectos da vida escolar, tendo como objetivo uma “regeneração fascista das escolas” (PAZZAGLIA; SANI, 2001).

A assinatura dos Pactos Lateranos, em 1929, resultou, com 70 anos de atraso, no reconhecimento do Estado italiano pela Santa Sé e no estabelecimento do Estado da Cidade do Vaticano. Os Pactos marcam uma fase crucial na história italiana, e sua importância vai além da era fascista. Apesar da forte oposição, seriam de fato incluídos posteriormente na Constituição da nova República Italiana, que entrou em vigor em 1948, e foram substituídos recentemente por um novo tratado, em 1984.

O delicado *quid pro quo* em que se baseavam os Pactos tem sido objeto de vários estudos e interpretado de formas diferentes, especialmente quanto ao novo equilíbrio de poderes entre o Estado e a Igreja (SPADOLINI, 1967; MARGIOTTA BROGLIO, 1969). Sem dúvida, o Estado fez diversas concessões: em relação à educação, a religião católica foi reconhecida como “o alicerce e o coroamento” não apenas da escola elementar, mas de todo o sistema educacional. Por outro lado, ao mesmo tempo, o Estado impunha doutrinação aos alunos (a ponto de se falar em “mística fascista” na educação). Assim, a educação dos jovens voltou mais uma vez a constituir o contexto de um confronto para o controle da formação dos cidadãos, inclusive fora da escola como, por exemplo, no campo dos movimentos de associação de jovens (JEMOLO, 1955).

Portanto, foram necessárias concessões consideráveis para que fosse obtido o reconhecimento do Estado pela Santa Sé, o que significava também a superação daquela ilegitimidade que tinha tido um impacto tão forte sobre a vida política italiana. Paradoxalmente, uma garantia de que essas concessões não exigiriam que

16. NT: Ministério Nacional de Educação.

17. NT: Texto Estatal Comum.

o Estado abdicasse completamente de suas prerrogativas resultou justamente de seu caráter autoritário – embora essa própria natureza viesse a impactar a legitimação democrática do próprio Estado.

Uma análise mais aprofundada do que a que é possível aqui, examinaria a “Carta della Scuola”, apresentada por Giuseppe Bottai, que se tornara ministro da Educação em 1936. Uma vez que esse pretendia ser “o documento da completa maturidade fascista na abordagem política/programática à relação entre economia, trabalho, sociedade e educação” (BERTONI JOVINE, 1958, p. 364), um exame cuidadoso permitiria compreender melhor o conceito geral da relação entre educação e sociedade no último período do regime fascista. No entanto, devido à guerra e depois da queda do próprio fascismo, a maior parte da proposta continuou sem implementação, exceto por uma medida que foi relevante em si mesma e por seus desenvolvimentos futuros: a lei, aprovada em 1940, que unificava as séries iniciais das escolas secundárias (*ginnasio*, escolas técnicas e escolas de formação de professores), deixando à parte os cursos profissionalizantes e artesanais (estes últimos não conduziam a estudos posteriores).

Após a Segunda Guerra Mundial

Após o final da Segunda Guerra Mundial, a reconstrução da nação italiana derrotada precisava ir muito além de simplesmente recuperar-se da devastação material: em certo sentido, deveria enfrentar mais uma vez a questão da formação do Estado.

Em consequência do referendo de 2 de junho de 1946, a Itália aboliu a monarquia em favor da república. Os anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial foram marcados por uma abordagem unitária à reconstrução, com um governo que teve a participação de todas as forças antifascistas que, juntas, depois de longas e complexas discussões, elaboraram a nova Constituição da República, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948. A Constituição contemplava integralmente a necessidade de contrabalançar as forças que poderiam levar o país a reverter ao passado, tanto recente quanto remoto. Devido a essa necessidade, alcançou-se o acordo requerido entre forças profundamente diferentes e até opostas em termos de formação ideológica, estrutura política e representatividade social, isto é, forças católicas, liberais e aquelas influenciadas pelo marxismo.

Logo, no entanto, uma série de fatores, dos quais o mais importante foi o agravamento do cenário internacional, levou à ruptura dessa unidade, substituída por uma situação na qual, mais do que o endosso do espírito nacional, prevaleceu aquilo que tinha sido definido como “sentido de autoidentidades separadas” (SCOPOLLA, 1993, p. 32), isto é, lealdades às forças políticas e ideológicas mencionadas acima, que, por sua vez, se referiam a forças supranacionais diferentes, em um mundo prestes a se dividir.

Um evento decisivo foram as primeiras eleições gerais, realizadas em 1948. A vitória de forças da esquerda teria afetado fortemente os equilíbrios internacionais, uma vez que resultaram dos acordos negociados pelas potências vitoriosas. No entanto, mesmo depois que prevaleceu o bloco moderado, dominado pelos democratas cristãos, a perspectiva revolucionária ainda era o cenário principal para as forças influenciadas pelo marxismo, impedindo que endossassem plenamente as políticas reformistas “normais”.

Por outro lado, pela primeira vez os católicos participavam ativamente na vida política italiana e, ainda que reconhecendo o Estado, não podiam deixar de ser influenciados por sua história pregressa, tanto em suas relações com a Itália quanto com o Estado do Vaticano. As dificuldades encontradas para a construção de uma identidade nacional foram agravadas pelo “preço muito alto pago pela *Questione Romana* e o *non expedit*” (SCOPPOLA, 1993, p. 27; RUSCONI, 1993).

A lealdade ideal da maioria dos cidadãos italianos a uma ou outra das forças, que se apresentavam como duas igrejas amplamente universais, dificultava ainda mais a construção de um senso de nação com bases éticas, ainda que não nacionalista. A perspectiva de algum acordo entre as duas existia em um plano diferente. Até mesmo recentemente, em 1970, quando precisamente esse acordo parecia viável, o cenário considerado por pelo menos alguns de seus principais protagonistas “não era obter uma dialética fisiológica na democracia italiana, entre forças homologadas dentro do sistema, mas, pelo contrário, construir uma nova sociedade resultante do encontro entre dois mundos, o católico e o comunista” (SCOPPOLA, 1997, p. 393).

No entanto, o que pesava mais fortemente contra o desenvolvimento da democracia italiana, de um jeito ou de outro aprisionando os cidadãos em suas lealdades distintas, era a impossibilidade de alternância no governo, o que tornou a democracia italiana uma democracia imobilizada.

De fato, com os acordos de Yalta, em 1945, a Itália viu-se pertencendo ao bloco ocidental, tendo ao mesmo tempo um partido comunista poderoso – o mais forte do Ocidente – que, no entanto, não tinha chance real alguma de chegar ao poder e estabelecer uma alternância no governo.

Assim, enquanto o país lutava para recuperar sua posição no cenário internacional (a Itália ingressou nas Nações Unidas em 1955), sua soberania era prejudicada pela impossibilidade de um governo alternativo, o que afetava a própria natureza da democracia.

Com o passar dos anos, no início da década de 1960, a maioria governista expandiu-se, incluindo o partido socialista, mas não envolveu toda a esquerda. Em meados da década de 1970, foi explorado o chamado compromisso histórico entre forças católicas e de esquerda, chegando a obter apoio externo do partido comunista (PCI) ao governo, mas a hipótese de um envolvimento mais direto dos comunistas não se concretizou. A despeito da presença consolidada do PCI nos governos locais,

o passo seguinte, de participação integral no governo do país, ainda parecia ser impossível. Entretanto, uma vez que existia uma dinâmica parcialmente cooperativa, criou-se uma situação peculiar de democracia em parceria, como tem sido chamada algumas vezes, na qual ocorreram muitos acordos, mas sem perspectiva realista de alternância no governo.

Isso permitiu que o país fosse governado sem forçar os equilíbrios internacionais que já se tinham mostrado invioláveis, mas obviamente foi negativo para a dialética democrática. As forças majoritárias não temeram ser destituídas e passadas para a oposição; a oposição, por sua vez, não foi efetivamente solicitada a elaborar uma política alternativa realística e orgânica em nível nacional. Somente quando mudou o equilíbrio pós-guerra, já no final da década de 1980, uma possibilidade de alternância tornou-se concebível. Entre as várias consequências dessa situação manifestamente distorcida, muitas das mais importantes referiam-se à educação.

O papel da educação

Imediatamente depois do armistício (1943), o papel crucial a ser desempenhado pela educação na reconstrução do país solicitou a atenção e a ação da Comissão de Controle dos Aliados que, no entanto, nunca levou muito longe sua atuação. Especificamente, Carleton Washburne comprometeu-se pessoalmente, envolvendo também educadores italianos, com a elaboração de currículos para a escola primária (adotados em 1945) baseados na noção de formação democrática dos cidadãos. Mais tarde, por ocasião da elaboração da Constituição, foi atribuído à escola um papel relevante, mas os debates na Assembleia Constituinte focalizaram principalmente o espaço que a Nova República deveria dar às escolas privadas que, na Itália, eram quase exclusivamente católicas. Mais uma vez a questão educacional girava em torno das relações entre o Estado e a Igreja. Depois de um debate complexo (PALOMBA, 1985; AMBROSOLI, 1982), chegou-se a um acordo pelo qual cidadãos e órgãos privados tinham liberdade para criar escolas, mas não tinham direito a auxílio algum do Estado. “Organizações e cidadãos privados têm o direito de fundar escolas e instituições educacionais, sem nenhum encargo para o Estado” (Artigo 33 da Constituição Italiana).

Depois de concluída a tarefa da Assembleia Constituinte, durante mais de uma década, os partidos esquerdistas de oposição deixaram a educação à margem de suas prioridades políticas (CANESTRI; RICUPERATI, 1976; SEMERARO, 1996; VENTURA, 1998). Na década de 1950, as escolas italianas estavam sob o controle do partido majoritário, a Democracia Cristã, e seus ministros as administravam sem introduzir reformas significativas, mas antes por meio de constantes ações administrativas (denominadas *leggine*, isto é, regulamentos), que visavam manter um certo equilíbrio, garantindo o controle sobre as escolas estatais, enquanto às escolas privadas era assegurado todo o espaço permitido em consonância com a Constituição.

Nesse período, o sistema escolar desenvolveu-se rapidamente. Entre 1951 e 1961, dobrou o número de alunos e a porcentagem de participação nas escolas secundárias. A despeito de todos os seus desequilíbrios, o crescimento correspondeu a um momento de desenvolvimento rápido e intenso, em que a própria extensão quantitativa resultou em uma ampliação da participação social na educação, apresentando, portanto, também um avanço qualitativo. No entanto, depois de um período de 15 anos, a necessidade de planejar o desenvolvimento de acordo com um modelo socialmente mais adequado levantou a questão de um reformismo mais avançado, acompanhando a tendência internacional do início da década de 1960.

Foi o momento da chamada virada para a esquerda, que resultou, em dezembro de 1963, no primeiro governo que incluía o Partido Socialista. O ingresso dos socialistas nas instituições abrandou o contraste entre a representatividade das próprias instituições e a realidade social, ainda que respeitando inteiramente, ao mesmo tempo, as características básicas do sistema – isto é, de um Estado de estrutura liberal lidando com a ética social de uma grande parte das forças católicas, e sem nenhuma participação direta do Partido Comunista no governo.

Essa transição de uma situação estática para um período mais dinâmico de discussão e debate envolveu muitos campos – inclusive a educação – em uma perspectiva reformista. Esse projeto, no entanto, nunca chegou efetivamente a se realizar (CENSIS, 1970).

Um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento de uma ação reformista autêntica foi, sem dúvida, a dificuldade de interpretar univocamente o próprio conceito de reforma. Nas décadas de 1960 e 1970, a hipótese de melhorias entrelaçou-se com hipóteses de reforma estrutural, que visavam uma transformação radical do sistema de forma a superar a natureza burguesa do Estado e de seus provimentos sociais. Assim, ainda que a perspectiva propriamente revolucionária já não estivesse na agenda das forças de esquerda, foi substituída pelo apelo por reformas estruturais que, com frequência, estavam ideologicamente carregadas de intenções e significados revolucionários.

Quanto às propostas políticas e à orientação cultural dos partidos de esquerda, traduziam-se em um quadro de referência no qual, por um lado, emergia a importância da educação para maior justiça social, e, por outro, eram rejeitadas as formas sob as quais a educação se apresentava. Nessa perspectiva, a reforma educacional era vista como uma “ferramenta para dar um fim à organização classista da escola existente” (VENTURA, 1998, p. 193), e a própria escola como “o principal campo de batalha por um desenvolvimento social e econômico diferente”, de acordo com um artigo publicado em 1972 por “L’Unità”, o jornal oficial do Partido Comunista Italiano (apud CHIOSSO, 1977, p. 75).

A recusa ao reconhecimento da legitimidade democrática de qualquer diferenciação – vista como causa e efeito da discriminação baseada em classes – foi

um dos motivos principais da emergência do mito de uma “escola unificada” – o “Santo Graal da esquerda” (POLESEL, 2006, p. 550) –, que afetou não apenas a extrema esquerda, mas também muitos intelectuais e educadores que, por diferentes razões, vieram a compartilhar a “abordagem integrada”, que, na maioria dos casos, pretendia uma falta total de diversificação.

É fato conhecido que o papel da educação na sociedade foi um dos tópicos centrais do debate sociológico nesse período. Como apontou Benadusi (1984), uma imagem positiva do papel social da educação – compartilhada por alguns sociólogos que podem ser classificados como funcionalistas-liberais, ainda que a partir de perspectivas diferentes (progressistas ou conservadoras) – confrontou a imagem de educação sustentada por aqueles que a enfatizavam como um aparato ideológico do Estado (Althusser) e como um instrumento para reprodução de estruturas e valores da sociedade capitalista (Bourdieu), negando dessa forma o sentido e a efetividade de qualquer reforma dentro do sistema. No entanto, entre aqueles que compartilhavam uma visão positiva de educação a partir de um ponto de vista progressista, a atitude positiva não era tanto em relação ao papel presente da escola, mas antes quanto à “escola-que-poderia-ser” (BENADUSI, 1984, p. xi). O debate na Itália foi muito intenso, e não deixou de ter influência sobre a política efetivamente adotada. Em um contexto no qual o reformismo gradual tinha muito poucos defensores, terminou por associar-se à demanda por reformas globais ou estruturais por parte da maioria dos acadêmicos e intelectuais não conservadores.

Quanto às séries iniciais da educação secundária, chegou-se a um acordo político que, em dezembro de 1962¹⁸, resultou na aprovação de uma lei que, embora confirmando a obrigação constitucional de oito anos de escolaridade obrigatória, unificava as séries iniciais das antigas escolas secundárias de orientação acadêmica com as *scuole di avviamento al lavoro*¹⁹, de orientação profissionalizante.

A *scuola media unica*²⁰, séries iniciais, tinha uma estrutura integral, cujo objetivo era oferecer a educação básica comum necessária para qualquer cidadão, quer desejasse ou não prosseguir nos estudos. No decorrer dos anos, essa integração foi mais aperfeiçoada pela eliminação de alguns elementos residuais opcionais que podiam sugerir a possibilidade de uma escolha ou seleção: especificamente, cursos de latim no terceiro ano, essenciais para a admissão no *liceo classico*.²¹

Uma vez aprovada a reforma, pareceu natural começar a reorganizar também a educação secundária (últimas séries). No entanto, apesar do número significativo de projetos de lei submetidos, várias décadas foram insuficientes para implementar uma política consistente no nível secundário (últimas séries).

18. Lei 312. XII. 1962, n. 1859.

19. NT: Escolas de treinamento para o trabalho.

20. NT: Escola unificada secundária.

21. Lei 16. VI. 1977, n. 348. *Liceo classico*: escola secundária (últimas séries), com ênfase em humanidades.

Essas dificuldades evidenciam a fragilidade do consenso social quando se avançava além da educação básica. O consenso sobre alguns elementos básicos da educação para todos tinha se desenvolvido nos séculos XIX e XX, quase como um pacto social sobre o que deveria ser a formação básica dos cidadãos. De certa forma, poder-se-ia dizer que tratava-se da implicação educacional do reconhecimento dos direitos humanos, sociais e políticos. Como discutido acima, a adequação de um sistema menos diferenciado de educação secundária (séries iniciais) vinha sendo debatida na Itália desde o início do século XX. Mais tarde, em 1940, a medida, ainda que parcial, de unificação do sistema foi aprovada por Giuseppe Bottai. Portanto, o terreno já estava preparado. A unificação no nível compulsório tinha alcançado um consenso social amplo e sólido, e a mudança sugerida respondia tanto ao nível político e cultural quanto ao desenvolvimento socioeconômico do país, indo simultaneamente ao encontro da abordagem solidária compartilhada pelas forças principais.

Uma comprovação adicional de que era possível chegar a algum acordo para implementar medidas relativas aos níveis básicos de educação, mesmo em pontos sensíveis, foi a criação da escola pré-primária estatal em 1968, depois de disputas memoráveis no Parlamento.²² De fato, até então, o Estado estava ausente nesse nível educacional, enquanto as instituições privadas religiosas estavam muito presentes, e a presença de autoridades locais era menos difundida. O crescimento da presença pública foi gradual, mas não lento, promovendo uma melhora significativa e, ao final, uma generalização do índice de participação (CENSIS). Esses dados relativos à educação infantil – um tema tão rico em significado cultural e emocional – revela a transformação dos hábitos, das atitudes e do comportamento italianos, que acompanharam as transformações sociais e econômicas na segunda metade do século XX.

O conflito surge ao lidar com formas de diferenciação dentro da sociedade, a articulação das classes sociais e os tipos de trabalho e, portanto, com a articulação educacional correspondente no nível secundário. Nas décadas de 1960 e 1970, foi questionada a correspondência entre a estrutura escolar e a estratificação social. Houve críticas quanto à diferenciação acentuada entre liceus (*licei*), institutos técnicos, institutos vocacionais e escolas de formação de professores que ainda eram basicamente os mesmos da época da Reforma Gentile (o Organograma). No entanto, a despeito do grande número de projetos de lei, a tentativa de efetivar uma estrutura diferente para a escola secundária não teve sucesso.

Havia concordância quanto ao fato de que a situação era insatisfatória, mas a única resposta compartilhada às críticas crescentes foi abolir alguns dos vínculos existentes, sem adotar medidas positivas que não fossem apenas experimentais. A intenção é que essa política fosse temporária, mas diante da persistente falta de

22. Lei 18. IV. 1968, n. 444.

consenso, na prática, foi duradoura e provocou mudanças profundas na escola secundária e na universidade.

Em 1969, foram adotadas três medidas independentes que, em conjunto, resultaram na eliminação do referencial regulamentador que até então condicionava o futuro educacional dos estudantes, de acordo com as opções feitas após a conclusão da escola obrigatória. Essas medidas incluíram: (a) a chamada liberalização do acesso à universidade, segundo a qual os alunos que tivessem concluído cinco anos de escola secundária podiam matricular-se em qualquer faculdade das universidades, independentemente do tipo de escola secundária que tivessem frequentado²³; (b) a lei que modificava o procedimento do exame de conclusão da escola secundária, ampliando a qualificação de *maturità* a todos os exames finais de escolas secundárias²⁴; e (c) a lei que introduzia nos institutos de educação profissionalizante – que até então não eram considerados propriamente escolas secundárias – alguns cursos experimentais que visavam permitir que os alunos obtivessem um diploma de cinco anos de estudos, também chamado *maturità*²⁵, permitindo-lhes assim o acesso à universidade.

Tudo isso provocou uma transformação profunda na educação secundária. Em conjunto, as três medidas resultaram em uma equivalência substancial entre os diversos cursos, em termos de oportunidades educacionais posteriores, duração dos cursos e valor do diploma final, transformando assim as perspectivas decorrentes da frequência a uma determinada escola, mesmo sem uma reforma de sua articulação e de seus conteúdos. Pode-se observar que, de certa forma, essas medidas levaram ao ápice a tendência à abolição de cursos sem continuidade (“becos sem saída”) no sistema escolar – com o efeito adicional de desprofissionalização do próprio sistema –, que havia sido adotada periodicamente na história da política educacional italiana. Tal como no caso anterior, foi possível detectar nessa ação a dupla intenção de atender às aspirações de mobilidade sociocultural das classes médias e trabalhadoras, e oferecer alternativas para a absorção de jovens egressos da escola secundária sem oportunidades de emprego.

Reconhecidamente, pretendia-se que essas escolhas fossem temporárias, uma ruptura no antigo sistema escolar que não se esperava fosse duradoura. No entanto, a estrutura igualitária era desejada, e havia a intenção de indicar a direção a ser seguida para a construção de uma nova escola; mas não foi alcançado um consenso positivo sobre essa questão – e ainda é difícil alcançá-lo.

No entanto, ainda que não tenha sido implementada uma reforma orgânica da escola secundária (últimas séries), foram introduzidas inovações, às vezes relevantes, por meio de diversas medidas parciais. Citando um comentário perspicaz de um autor não italiano,

23. Lei 11. XII. 1969, n. 910.

24. Lei 5. IV. 1969, n. 119.

25. Lei 27. X. 1969, n. 754.

O panorama político da Itália é tal que desenvolvimentos à margem são frequentemente os únicos que podem ser efetivados e, portanto, essas mudanças assumem muitas vezes uma importância que pode surpreender o observador estrangeiro (POLESEL, 2006, p. 552).

Cursos experimentais que as escolas foram autorizadas a criar depois de uma lei aprovada em 1974 desempenharam um papel relevante. Nas últimas séries do nível secundário, esses cursos ofereciam uma oportunidade de testar concretamente muitas das hipóteses de reforma emergentes. Mais do que experimentações, representaram de fato características inovadoras permanentes adotadas pelas escolas.

Nos anos seguintes, seu número tinha crescido devido também a regulamentos aprovados em favor da autonomia escolar. Consequentemente, muitas iniciativas surgiram em escolas individuais, em um referencial estrutural essencialmente inalterado (ITALIA, 1983).

Em um período posterior, houve uma tentativa na esfera central de “promover uma inovação sistêmica em todo um ciclo de educação pós-compulsória, mesmo sem um referencial legislativo” (NICEFORO, 1990, p. 47). Em 1989, foi estabelecido um comitê *ad hoc* (*Commissione Brocca*, assim chamada por ser o mesmo nome de seu presidente), com a tarefa de elaborar e propor novos currículos para os dois primeiros anos de educação pós-compulsória, visando à criação de alternativas mais flexíveis de aprendizagem nas escolas clássicas e técnicas. Mais uma vez, foi a maneira administrativa de promover e gerenciar inovações, e acabou, não em uma mudança sistêmica, mas por incluir no sistema, de forma permanente, cursos experimentais inovadores.

No entanto, além da questão espinhosa da escola secundária (últimas séries), nas décadas aqui consideradas, foram adotadas diversas medidas a respeito de diferentes aspectos do sistema escolar. Um dos princípios mais importantes que inspiraram a ação era ainda o princípio igualitário, ao lado de uma forte tendência na direção da participação em todos os níveis. A esse motivo geral inspirador corresponderam diversas medidas, desde a integração de indivíduos com necessidades especiais à escola regular até a adoção de novos procedimentos de avaliação²⁶, da liberalização do acesso à universidade à ampliação da participação social na gestão da escola.²⁷

A maioria das medidas de fato veio ao encontro de problemas altamente sensíveis. Sua principal limitação estava no fato de que, se por um lado tais medidas abordavam questões concretas, por outro, muitas vezes referiam-se implicitamente, mais uma vez, a uma escola ideal em uma sociedade ainda em construção, implicando com isso uma reforma global do sistema educacional, que, a essa altura, era evidentemente pouco realista. Não surpreende, portanto, que, ao final, essas medidas tenham se mostrado desapontadoras e fragmentárias, sendo o resultado

26. Lei 4. X. 1977, n. 517.

27. DPR 31. V. 1974, n. 416.

de uma combinação de impulsos radicais das bases e de ausência de decisões políticas claras (BENADUSI, 1989).

Deve-se considerar ainda que, no contexto italiano da década de 1970, a ilusão – a utopia – de um outro mundo possível ainda persistia, algumas vezes influenciando as políticas institucionais e gerando, em alguns momentos dramáticos, hipóteses subversivas que felizmente eram sempre desmentidas pelos fatos. A educação precisa ser vista de acordo com esse pano de fundo.

A Itália depois de 1989

Em épocas mais recentes, a abordagem igualitária, associada a uma ideia radical de educação e orientada para um outro mundo possível, foi profundamente afetada pelas mudanças que ocorreram na década de 1980 e principalmente nas duas últimas décadas. Durante esse período, na Itália tal como em todo o mundo, as palavras-chave têm sido qualidade na educação e necessidade de avaliação externa da eficácia da educação e da capacitação, no contexto de um ambiente europeu e internacional muito exigente em termos de eficiência e competitividade.

Para compreender inteiramente a natureza e o significado da mudança que a sociedade e a educação italianas tiveram que enfrentar, precisamos retroceder mais uma vez para considerar certas peculiaridades italianas no contexto internacional em rápida evolução, particularmente no que se refere às consequências da queda do comunismo.

A Itália foi muito mais afetada pela queda do Muro de Berlim do que a maioria dos demais países ocidentais; o fim da bipolaridade abalou seu delicado equilíbrio como país de fronteira, que estava pesadamente condicionado em sua dialética democrática. Como notou Lepre, “a Itália havia sido uma fronteira entre os dois sistemas, e ao mesmo tempo havia sido atravessada internamente pela própria fronteira” (LEPRE, 1993, p. 21).

A queda do Muro de Berlim e a desintegração da União Soviética deram fim a essa situação; afirmou-se que o período do pós-guerra estava definitivamente superado. A Itália precisava, portanto, rearranjar sua dinâmica político-institucional de acordo com um contexto radicalmente alterado, no qual a composição dos governos não precisava ser necessariamente predeterminada.

A primeira parte da década de 1990 testemunhou grande turbulência na vida política. Por um lado, houve uma redefinição do nome e dos programas do Partido Comunista (PCI): tornou-se *Partito Democratico della Sinistra* (PDS)²⁸ e depois *Democratici di Sinistra* (DS)²⁹; o preço dessas mudanças foi uma ruptura à esquerda, que deu origem ao *Rifondazione Comunista*³⁰. Por outro lado, houve uma perda de poder dos partidos que haviam governado a Itália por mais de 50 anos,

28. NT: Partido Democrático da Esquerda.

29. NT: Democráticos da Esquerda.

30. NT: Partido da Reconstrução Comunista

principalmente a Democracia Cristã e o Partido Socialista. A elite governante desses dois partidos foi atropelada por escândalos de corrupção associados ao financiamento político, mas as raízes profundas da turbulência encontram-se na crise de equilíbrio que tinha percorrido a Europa e o mundo a partir de Yalta, na qual a Itália, como fronteira entre dois blocos, era uma das peças fundamentais.

Foi necessário redefinir quase tudo. Entre outras coisas, o sistema eleitoral foi mudado, dando lugar à chamada Segunda República. O sistema proporcional também foi abandonado pela adoção de um mecanismo próximo ao sistema majoritário, baseado em duas coalizões principais, ainda que permitisse a presença de diversos partidos dentro de cada aliança.

A queda dos partidos anteriormente na liderança parecia abrir caminho para os partidos de esquerda, finalmente legitimados. Na prática, o período de espera foi mais longo do que se esperava, uma vez que um partido moderado fundado recentemente – o *Forza Italia* – veio inesperadamente preencher a lacuna criada pelas mudanças recentes, e ganhou as eleições gerais de 1994 em aliança com outras forças. Entretanto, em pouco tempo a coalizão se dissolveu, dando lugar a um governo técnico, e a coalizão de esquerda assumiu o poder nas eleições de 1996.

Essa coalizão completou seus cinco anos de governo, apesar das muitas dificuldades e da mudança de vários primeiros ministros. Em 2001, a coalizão de direita ganhou novamente; em 2006, a esquerda voltou ao poder. A Itália parecia ter encontrado finalmente seu caminho para a alternância no governo.

No entanto, a transformação das forças políticas ainda está em andamento. Formam-se constantemente novas agregações e novos partidos de coalizão tanto da esquerda quanto da direita.

Quanto às políticas escolares, alguns pontos relevantes podem ser indicados. O mais importante deles é a renovação da necessidade de uma ampla ação de reforma, talvez não para construir uma nova sociedade, como se imaginava antes, mas porque se percebe que uma sociedade tão transformada precisa reorganizar muitos de seus aspectos, entre os quais a educação. Consequentemente, podem ser discernidas algumas características reformistas, que não visam desencadear uma revolução menos violenta, mas tentam atender à necessidade de reorganizar o sistema educacional para fazer face a uma sociedade modificada e em contínua evolução.

Nos últimos anos, a necessidade de mudanças importantes no sistema educacional tem sido evocada em praticamente todo o mundo. A questão a respeito da Itália é que o país se encontra mais uma vez em um momento crucial de formação do Estado. Nessa perspectiva, a questão da formação do cidadão emerge novamente, com todas as dificuldades decorrentes da história passada e recente.

Nessa dinâmica, a unificação europeia desempenha um papel extremamente relevante. “Ajustar-se à Europa” tornou-se uma espécie de senha. A referência à Europa é utilizada como um argumento potente para apoiar medidas reformistas que se percebem necessárias, mas que colocaram em risco equilíbrios bem estabelecidos.

A Europa pode, portanto, ajudar a encontrar um quadro de referência comum, no qual possa tomar forma a nova identidade italiana.

O sistema escolar italiano na última década

Em 1996, chegou pela primeira vez ao poder uma coalizão de esquerda que incluía o *Partito Democratico della Sinistra*³¹, nascido da transformação do Partido Comunista e que tinha o apoio externo do Partido da Renovação Comunista. O Ministro da Educação, Luigi Berlinguer, simbolizou essa mudança. Berlinguer é primo de Enrico, que foi secretário do Partido Comunista na década crucial de 1970.

Luigi Berlinguer empreendeu grandes intervenções em todos os aspectos do sistema educacional, da escola à universidade, da formação de professores à estrutura do ministério, das relações entre escolas públicas e privadas – que foram finalmente regulamentadas mais de 50 anos depois da Constituição – ao exame de *maturità*, da autonomia escolar à reorganização territorial e reforma dos institutos regionais de pesquisa educacional (NICEFORO, 2001; BERLINGUER, 2001). A maioria das medidas foi implementada; algumas permaneceram em vigência, ainda que com pequenas modificações, durante os anos de governo da direita, enquanto outras foram revogadas.

O que a esquerda não conseguiu implementar foi uma reforma real da estrutura escolar. A lei de reforma da escola (Lei nº 30, de fevereiro de 2000) foi aprovada às vésperas do final do mandato legislativo. Durante a campanha eleitoral, a oposição prometeu explicitamente que, em caso de vitória, revogaria a lei e proporia uma nova e diferente reforma. E foi o que aconteceu. Na primavera de 2001, a direita ganhou as eleições, a aplicação da lei foi imediatamente suspensa e, dois anos mais tarde, o novo governo aprovou uma lei de delegação³² para reestruturar todo o sistema escolar e de capacitação, cujos primeiros decretos, relativos à educação compulsória, foram aprovados nos primeiros meses de 2004, enquanto os decretos relativos à escola secundária foram aprovados em 2005. Mas essas medidas, por sua vez, tiveram vida curta, tendo sido suspensas por um decreto ministerial do novo governo de esquerda em maio de 2006.

A situação atual é, portanto, complexa, e não é fácil descrevê-la, uma vez que a realidade concreta da escola é um entrelaçamento e uma superposição inextricáveis de medidas mantidas, porém modificadas, reformas canceladas, novas reformas, algumas já aprovadas e entrando gradualmente em vigor, outras ainda por serem definidas em detalhe. Tudo isso, evidentemente, interagindo com as características gerais pré-existentes do sistema.³³ Independentemente de qualquer avaliação a

31. NT: Partido Democrático da Esquerda.

32. Uma lei de delegação é aquela que define os critérios gerais, delegando ao governo a geração de medidas específicas para sua aplicação prática.

33. Nessa situação, não parece valer a pena a tentativa de descrever o sistema no momento em que estamos escrevendo, o que certamente seria mais do que obsoleto quando o texto for publicado. A melhor referência é o banco de dados Eurydice, especialmente as páginas do Sumário Nacional que são precisas e atualizadas com frequência.

respeito do conteúdo das medidas propostas, esse processo entra em conflito com as dificuldades típicas de uma ação reformista substancial, tendo que lidar com muitas situações prévias, diversos conjuntos de regras superpostos e interesses firmemente estabelecidos – problemas que, para serem superados, requerem ao mesmo tempo decisão, construção de consenso, vontade política e competência.

Acima de tudo, a dinâmica que foi descrita evidencia que, na alternância, as autoidentidades separadas ainda são fortes – ou, mais precisamente, são sentidos e percebidos como tais. Especialmente o primeiro governo de esquerda foi tentado a utilizar reformas estruturais de uma maneira tão rígida que lembrava o espírito revolucionário das décadas anteriores, pelo menos em termos de método, senão de conteúdo, reformando ao mesmo tempo todos os setores do sistema educacional, o que tem sido chamado de uma espécie de abordagem jacobina. A partir daí, como descrito anteriormente, cada nova mudança de governo produziu uma convulsão global como se alega. Na verdade, os conteúdos das diversas medidas são menos distintos do que se tem afirmado (sendo a escola secundária – últimas séries, mais uma vez, a questão mais difícil), mas ainda está viva a ideia de que a alternância se dá não tanto entre duas “forças homologadas dentro do sistema”, mas entre concepções de sociedade diferentes – talvez até mutuamente excludentes. Pelo menos, a alternância ainda não pode ser inteiramente negada, nem mesmo pela forças políticas mais realistas, que não podem desconsiderar a persistência de atitudes moldadas ao longo de tantos anos de democracia imobilizada.

Mais do que qualquer outra coisa, isso demonstra a influência determinante que a posição peculiar da Itália entre os dois blocos tem tido sobre a vida política e institucional italiana, e é curioso observar que a consciência dessa influência está ausente na maioria dos estudos internacionais e comparativos sobre educação. No entanto, uma das últimas barreiras entre o Leste e o Oeste caiu 15 anos depois do Muro de Berlim; era o muro que até recentemente dividia Gorizia, na Itália, de Nova Gorica, na Eslovênia. Foi o ingresso da Eslovênia na EU que permitiu que esse muro caísse, embora ainda mantendo a divisão da cidade em dois Estados diferentes. Isso pode representar simbolicamente a relevância particular para o nosso país – nem sempre percebida – da transformação do cenário internacional.

Referências bibliográficas

- AMBROSOLI, L. *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*. Bologna: Il Mulino, 1982.
- ASCENZI, A. *Traeducazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*. Milano: Vita e Pensiero, 2004.
- AUTORI VARI. *La scuola secondaria in Italia, 1859-1977*. Firenze: Vallecchi, 1978.
- BALDUZZI, G.; TELMON, V. *Storia della scuola e delle istituzioni educative*. Milano: Guerini Studio, 1998.
- BARBAGLI, M. *Disoccupazione e sistema scolastico in Italia, 1859-1973*. Bologna: Il Mulino, 1974.
- BENADUSI, L. *Scuola, riproduzione, mutamento: sociologie dell'educazione a confronto*. Firenze: La Nuova Italia, 1984.
- BENADUSI, L. (Ed.). *La non decisione politica: la scuola italiana fra riforma e non riforma*. Firenze: La Nuova Italia, 1989.

- BERLINGUER, L. *La scuola nuova*. Bari: Editori Laterza, 2001.
- BERTONI JOVINE, D. *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*. Roma: Editori Riuniti, 1958.
- CANESTRI, G. *Centovent'anni di storia della scuola, 1861/1983*. Torino: Loescher, 1983.
- CANESTRI, G.; RICUPERATI, G. *La scuola in Italia dalla Legge Casati a oggi*. Torino: Loescher, 1976.
- CENSIS. *Rapporto sulla situazione sociale del paese*. Roma: Centro Studi Investimenti Sociali, 1970.
- CHIOSSO, G. *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*. Brescia: Editrice La Scuola, 1977.
- COLI, D. *Giovanni Gentile*. Bologna: Il Mulino, 2004.
- ITALIA. OCSE. Ministero della Pubblica Istruzione. *Rapporto sulla politica educativa italiana*. Roma: OCSE Ministero della Pubblica Istruzione, 1983.
- JEMOLO, A. C. *Chiesa e Stato in Italia: dalla unificazione ai giorni nostri*. Torino: Einaudi, 1955.
- LARICCIA, S. I rapporti fra Stato e Chiesa in Italia. Saggio bibliografico (1° gennaio 1948-30 settembre 1971). *Il diritto ecclesiastico*. LXXXII, p. 348-500, 1971.
- LEPRE, A. *Storia della prima Repubblica: l'Italia dal 1945 al 1998*. Bologna: Il Mulino, 1993.
- MAMMARELLA, G. *L'Italia contemporanea, 1943-1998*. Bologna: Il Mulino, 2000.
- MARGIOTTA BROGLIO, F. Il tramonto dello Stato liberale e la conciliazione: riflessioni su alcune costanti della politica ecclesiastica italiana. *Chiesa e Politica*, n. 8, p. 103-145, 1969.
- NICEFORO, O. *L'innovazione difficile*. da Falcucci a Brocca; la scuola italiana tra nuovi programmi e vecchi ordinamenti. Pisa: Tacci Editore, 1990.
- NICEFORO, O. *La scuola dell'Ulivo: cinque anni di speranze e delusioni*. Roma: Casa Editrice Ruggero Risa, 2001.
- PALOMBA, D. The non-State sector in the Italian Education System. *European Journal of Education*, v. 20, n. 4, p. 361-370, 1985.
- PALOMBA, D. *Scuola e società in Italia nel secondo dopoguerra: analisi di una progressiva convergenza*. Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1988.
- PAZZAGLIA, L.; SANI, R. (Eds.). *Scuola e società nell'Italia unita: dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*. Brescia: Editrice La Scuola, 2001.
- POLESEL, J. Reform and reaction: creating new education and training structures in Italy. *Comparative Education*, v. 42, n. 4, p. 549-562, 2006.
- ROMEO, R. *Cavour e il suo tempo, 1854-1861*. Bari: Editori Laterza, 1984.
- RUSCONI, G. E. (Ed.). *Nazione etnia cittadinanza in Italia e in Europa*. Brescia: Editrice La Scuola, 1993.
- SANTERINI, M. *Educare alla cittadinanza: la pedagogia e le sfide della globalizzazione*. Roma: Carocci, 2001.
- SCOPPOLA, P. Nazione e storiografia. In: RUSCONI, G. E. (Ed.). *Nazione etnia cittadinanza in Italia e in Europa*. Brescia: Editrice La Scuola, 1993.
- SCOPPOLA, P. *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*. Bologna: il Mulino, 1997.
- SEMERARO, A. *Il sistema scolastico italiano: profilo storico*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1996.
- SOLDANI, S.; TURI, G. (Eds.). *Fare gli Italiani: scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, v. 1; la nascita dello Stato nazionale. Bologna: Il Mulino, 1993.
- SPADOLINI, G. *Il Tevere più largo: Chiesa e Stato in Italia dal Sillabo a Paolo VI*. Napoli: Morano, 1967.
- TALAMO, G. *La scuola dalla Legge Casati alla Inchiesta del 1864*. Milano: Giuffrè, 1960.
- UGOLINI, R. Equilibri e squilibri nella realtà internazionale. In: MILLOZZI, M. (Ed.). *Giano Bifronte: l'eredità storica del Novecento*. Firenze: Centro Editoriale Toscano, 2001.
- VENERUSO, D. Stato e Chiesa. In: BIBLIOGRAFIA dell'Età del Risorgimento in onore di Alberto M. Ghisalberti, v. 2. Firenze: Leo S. Olschki Editore, 1972. p. 585-648.
- VENERUSO, D. Stato e Chiesa. In: BIBLIOGRAFIA dell'Età del Risorgimento 1970-2001, v. 3. Firenze: Leo S. Olschki Editore, 2003. p. 1391-1434.
- VENTURA, S. *La politica scolastica*. Bologna: Il Mulino, 1998.
- VERTECCCHI, B. (Ed.). *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*. Milano: Franco Angeli, 2001.

MUDANÇA SOCIAL E CONFIGURAÇÕES DE RETÓRICA: EDUCAÇÃO E INCLUSÃO-EXCLUSÃO SOCIAL NA REFORMA EDUCACIONAL NA ESPANHA CONTEMPORÂNEA

**Miguel A. Pereira, J. Carlos González
Faraco, Antonio Luzón e Mónica Torres**

Política e história na formação da política educacional da Espanha contemporânea

Nos últimos 25 anos do século XX, a Espanha viveu um ciclo histórico completo, estreitamente relacionado à profunda mudança política vivenciada pelo país durante esse período. A década de 1970 presenciou o declínio e o desaparecimento definitivo da ditadura do general Franco. Imediatamente após sua morte em 1975, teve início um processo de transição política que foi completo, porém pacífico e baseado no consenso dos grupos sociais e dos partidos políticos mais importantes. O primeiro fruto desse processo foi uma nova Constituição, aprovada por sufrágio universal em 1978. Essa Constituição estabeleceu um novo regime político – uma monarquia parlamentarista, semelhante à de alguns outros países europeus. Consequentemente, a Espanha foi admitida em 1986 como membro pleno da União Europeia. Pela primeira vez na história do país, teve início um projeto ambicioso de descentralização do território nacional, que resultou em sua divisão em comunidades autônomas com um grau significativo de autogovernança (para uma narrativa breve, porém efetiva, sobre os acontecimentos desse período, ver JUDT, 2006, p. 516-523).

A essas e outras mudanças políticas deve-se também acrescentar um processo de modernização rápida e relativamente bem-sucedida, que tinha apenas se iniciado no final da década de 1950, depois dos anos mais autoritários do regime, quando a Espanha começou uma nova era com seu plano de estabilização econômica de 1959, supervisionado pelo Banco Mundial; e, durante a década de 1960, por meio dos chamados Planos de Desenvolvimento Econômico e Social (criados segundo o modelo francês de planejamento econômico indicativo do pós-guerra, e realizados tecnocraticamente por uma elite líder de funcionários públicos de alto escalão associados à *Opus Dei*) (BALFOUR, 2000). Com o advento da democracia após a morte do general Franco, os processos de modernização foram acelerados, depois

que os partidos políticos e sindicatos de trabalhadores e de empresários assinaram o chamado Pacto Social de La Moncloa, com implicações significativas para todos os aspectos da vida social. Durante a década de 1990, a Espanha conseguiu situar-se entre os países mais desenvolvidos do mundo, obtendo excelentes indicadores econômicos e uma transformação significativa das estruturas sociais e dos estilos de vida (ver PUELLES, 2000). No campo da educação, foi promovida uma série de reformas importantes por uma sucessão de governos de orientações ideológicas distintas. Obviamente, esse fenômeno é, em grande parte, similar ao que ocorreu em outros países ocidentais. O que distingue o caso da Espanha é a *aceleração* histórica desses processos nesse país (ver McNAIR, 1984; BOYD-BARRETT; O'MALLEY, 1995; BONAL, 1998; ESCOLANO, 2002; CUESTA, 2005).

Nosso objetivo neste capítulo é analisar as políticas educacionais durante esse período crucial, mas focalizaremos nossa atenção principalmente naquela que foi a última grande reforma do século XX, implementada em 1990 pelo Partido Socialista durante sua primeira fase de governo (1982-1996). Os efeitos dessa reforma persistem até hoje, tendo os socialistas voltado ao poder depois dos ataques terroristas em Madri em março de 2004. Nesse sentido, nossos comentários históricos são na verdade bastante contemporâneos. Nossa intenção não é tanto descrever feitos realizados, mas antes analisar as interpretações, as imagens e as avaliações que diferentes atores sociais aplicaram às consequências dessa reforma socialista. Analisaremos principalmente seu discurso sobre o impacto que essas mudanças na administração da educação produziram nos processos de integração e de exclusão social. Vale lembrar que essa reforma foi fundamentada desde o início em uma poderosa retórica social, dominada por expressões como igualdade, democracia, participação e inovação (para uma discussão sobre o mito da inovação nas reformas educacionais contemporâneas, ver GRAMIGNA, 2006).

Mas voltemos brevemente ao início desse ciclo histórico, ao final da fase do regime do general Franco. A partir da década de 1960, a rejeição à ditadura cresceu gradativamente, à medida que ela passou a ser considerada absolutamente ilegítima e anacrônica no contexto europeu contemporâneo (e a Espanha logo solicitou uma relação ou um acordo preferencial com a Comunidade Econômica Europeia, depois de sua criação em 1957 – uma questão complicada devido ao *status* autoritário do regime –, tendo sido atendida somente depois de 1970). Essa atitude de rejeição expandiu-se pela universidade e pelas comunidades de trabalhadores, ambas claramente conscientes de que os espanhóis não tinham acesso aos direitos políticos mais elementares. Apesar disso, havia outros elementos da sociedade que se haviam acomodado à vida sob o regime franquista, uma situação que contribuía para certo relaxamento da repressão política; e havia, acima de tudo, o evidente desenvolvimento econômico do país nesse período, que levou à transformação de um Estado predominantemente rural em um moderno país industrializado, cujos padrões de vida se aproximavam dos países mais avançados da Europa (o crescimento econômico

anual da Espanha na década de 1960 foi um dos mais altos entre todos os países da OCDE). Por outro lado, o próprio governo do general Franco, em seu estágio final de ditadura, estava consciente da relevância decrescente de muitas instituições diante das mudanças vividas pela sociedade espanhola, entre as quais estavam as instituições educacionais. Conseqüentemente, o regime promoveu, em 1970, uma grandiosa reforma educacional por meio da *Ley General de Educación*¹ – a maior transformação imposta ao sistema educacional espanhol desde meados do século XIX, e apresentada de maneira oportunista como o passo seguinte para a implementação dos já citados Planos de Desenvolvimento Econômico e Social. Da mesma maneira, a nova reforma conduzida pela *Opus Dei*, apresentando uma modernização quase milagrosa da Espanha, procurava associar uma fonte unificada, reacionária e antiliberal católica do regime a uma Espanha europeizada moderna (SAZ CAMPOS, 2004, e, para a análise do papel desempenhado pela *Opus Dei*, ver CASANOVA, 1982, 1983). Dessa decisão estratégica de uma das últimas administrações de Franco nasceram as características fundamentais do atual sistema educacional espanhol.

Por meio de uma reforma tecnocrática concebida sob as premissas da teoria do capital humano da década de 1960, difundidas por relatórios anteriores realizados pela UNESCO, pela OCDE e pelo Banco Mundial (e pela qual a educação passou a ser considerada na Espanha como investimento e consumo, e não somente trabalhadores habilitados e técnicos intermediários e de alto nível passaram a ser necessários para o desenvolvimento do país, mas também um melhor nível cultural geral do povo espanhol), o regime de Franco tentou adotar uma retórica progressiva de mudança social, de forma a sustentar e ampliar tanto quanto possível sua credibilidade nacional e internacional cada vez mais precária, e reduzir seu déficit real de legitimidade política em um momento em que o regime tentava ser admitido no Mercado Comum Europeu. Nesse sentido, a reforma promulgada na *Ley General de Educación* – divulgada por um programa pioneiro de publicidade de massa, caracterizada apropriadamente como um “espetáculo político” (EDELMAN, 1988) – buscava difundir uma nova linguagem de mudança social por meio de uma articulação mitificada de modernização social (ORTEGA, 1994). Essa estratégia pode ser compreendida como um exemplo do processo que Weiler (1983), em suas análises de reformas educacionais, denominou “legitimação compensatória” (ver MOERGENSTERN DE FINKEL, 1991, 1993). Como apontou um dos principais ministros do regime franquista em suas importantes memórias, referindo-se a um memorando que recebeu de um colega enquanto os ministros discutiam a situação problemática decorrente das revoltas nas universidades espanholas no início de 1969, mais de um ano e meio depois da promulgação da *Ley General de Educación*: “Isto vem-se afundando a cada hora. Vamos pensar no que fazer [... porque] não temos que ser adivinhos para enxergar o fracasso da repressão” (LÓPEZ RODÓ, 1991, p. 386).

1. NT: Lei Geral de Educação.

Ironicamente, essa característica da estratégia política da reforma de 1970 não recebeu atenção analítica adequada na Espanha. No entanto, a reforma acabou por alterar profundamente um sistema tradicionalmente elitista, institucionalizou um sistema escolar integrado, diferenciado e efetivo, inspirado no modelo escandinavo, por meio dos processos emergentes de globalização educacional que tiveram início por recomendação da OCDE e da UNESCO, e produziu uma reforma curricular de largo alcance.

Depois da morte de Franco e no contexto da chamada *Transición a la Democracia*², tiveram lugar numerosas reformas educacionais que revelaram os desacordos fundamentais subjacentes às diversas facções políticas, sociais e profissionais envolvidas. Os debates parlamentares referentes à nova Constituição foram particularmente ácidos quando se tratava de questões educacionais. De forma geral, os partidários da direita apoiavam a posição da Igreja católica, que tradicionalmente havia exercido uma influência extraordinária sobre a instrução pública na Espanha e ainda controlava grande parte da educação privada. Os esquerdistas procuravam aumentar o controle do Estado sobre as escolas. Aprovavam também o estímulo à participação de pais na gestão das instituições educacionais e tentavam melhorias na igualdade do sistema por meio de programas de integração social. Para a esquerda, era essencial que a democracia política se traduzisse em democracia educacional. Como já havia ocorrido durante o século XIX e a Segunda República da Espanha (1931-1936), o povo começou a falar de uma “guerra escolar”. Esse clima educacional tenso persistiu durante o estágio político seguinte e, na verdade, continua até hoje.

Em 1982, o Partido Socialista ganhou as eleições gerais com ampla vantagem. Foi um marco histórico, uma vez que esse partido, que teve um papel tão decisivo durante a Segunda República, na década de 1930, ressurgiu na década de 1970 depois de um longo período de clandestinidade durante o regime de Franco. Uma nova geração de jovens socialistas, liderados por Felipe González, manteria o controle do governo da Espanha até 1996. Logo depois de assumir o poder, os socialistas instituíram a *Ley Organica del Derecho a la Educación* (LODE/1985)³, que desenvolveu alguns pontos essenciais da Constituição de 1978. Essa lei extraordinariamente polêmica consagrava de maneira explícita “o princípio da participação dos membros da comunidade educacional” como elemento central da política educacional, e o Estado criava controles para evitar práticas discriminatórias que se aplicavam até mesmo a escolas privadas. Como seria de se esperar, a nova regulamentação das instituições educacionais foi duramente criticada pelos proprietários de escolas e por algumas associações de pais do setor privado. Foram articulados protestos frequentes nas ruas e na mídia, e os procedimentos

2. NT: Transição para a Democracia.

3. NT: Lei Orgânica do Direito à Educação.

parlamentares para a aprovação da lei foram lentos e tortuosos. Os defensores da educação privada, entre os quais a Igreja católica, argumentavam que essa lei representava uma interferência inaceitável do Estado nos direitos da família e na liberdade de instrução, que também eram reconhecidos pela nova Constituição.

Em 1990, o Partido Socialista empreendeu uma nova modernização do sistema educacional espanhol – a primeira desde a reforma de 1970 –, que daria ainda mais ênfase à natureza integrada da escola, evitando políticas definidas de separação de alunos por desempenho (BONAL, 1998; PUELLES, 2000; FERNÁNDEZ, 1999, 2003). Essa nova reforma foi oficialmente formalizada como *Ley Organica General del Sistema de la Educación* (LOGSE/1990)⁴. A idade de escolaridade obrigatória foi ampliada para até os 16 anos, e amplas mudanças no currículo tiveram início. Entre as mais importantes delas estava a introdução das chamadas áreas de estudo transcurreculares e de novas áreas de aprendizagem social relacionados a gênero, multiculturalismo e ambiente (para um resumo em inglês, ver BOYD-BARRETT; O'MALLEY, 1995).

O currículo planejado pela reforma socialista baseava-se teoricamente no construtivismo cognitivo, e defendia a criação de um novo tipo de cultura escolar e de uma nova comunidade educacional, por meio do desenvolvimento de atitudes e valores morais adequados (na verdade, a reforma foi planejada por renomados catedráticos de psicologia da educação, e não de pedagogia, como frequentemente se supõe, no nível de uma *total* psicologização na qual a linguagem estava conscientemente saturada “de construtivismo, aptidão, diversificação psicológica [...] mas nada de classes sociais, racismo, preconceito cultural, fracasso escolar” (TORRES, 2007, p. 121; VARELA, 1991), para uma compreensão provocativa dessa reforma como uma reforma destinada às classes médias, por meio da qual chegamos a um triunfo real das pedagogias psicológicas focalizadas no aprendiz e no significado psicológico do conteúdo e dos procedimentos ministrados por professores transformados basicamente em animadores, conselheiros ou professores particulares). Com o aumento do conflito nas escolas, “viver junto” tornou-se aos poucos um foco prioritário de interesse, como também ocorreria com o concomitante multiculturalismo, acompanhando o fluxo crescente de imigrantes, principalmente da África, da América Latina e da Europa Oriental. Na segunda metade da década de 1990, o número de imigrantes latino-americanos na Espanha dobrou, enquanto o de africanos triplicou. Nessas circunstâncias, educar para valores e educação intercultural vieram a ser assuntos amplamente conhecidos e discutidos com frequência em um contexto curricular que a reforma socialista tentava flexibilizar.

Apesar disso, depois de uma fase de intensa pressão por reformas na década de 1980, durante a qual dominava a retórica das velhas tradições ideológicas da

4. NT: Lei de Planejamento Geral do Sistema Educacional.

esquerda, o Partido Socialista perdeu gradualmente o entusiasmo por algumas das reformas defendidas de início. Pragmaticamente, os governantes socialistas começaram a levar em consideração que a ênfase que tinham colocado, por exemplo, em participação social, estava muito mais próxima das ideias utópicas da década de 1970 do que do realismo responsável que, pensavam, deveria caracterizar a ação de um partido político que estava no governo. Esses tipos de argumentos eram apresentados por vezes para justificar aquilo que veio a ser considerado como um pragmatismo necessário, e alguns líderes socialistas passaram a reconsiderar algumas das reformas propostas anteriormente. Não foram poucos os críticos sociais que atacaram os socialistas pelo abandono evidente das políticas socialmente avançadas e pedagogicamente reformistas que tinham caracterizado seus primeiros anos no governo. Para os críticos mais severos, mas consistentes, essa mudança representava abrir mão de princípios diante das correntes neoliberais que começavam a inundar a arena ou o mercado educacional no resto do mundo (sobre as reformas educacionais espanholas introduzidas nas últimas décadas, ver ROZADA, 2002).

Em 1996, depois de sua vitória nas eleições gerais, o Partido Popular conservador formou um novo governo, que começou imediatamente a redirecionar as principais metas da política educacional socialista (pela primeira vez na história, foi realizada uma avaliação nacional do sistema educacional; ver GARCÍA GARRIDO et al., 1998). Depois de obter outra maioria nas eleições de 2000, o Partido Popular conseguiu, com muito esforço, submeter ao Parlamento, para aprovação, a *Ley de la Calidad de la Educación* (LOCE, 2002), que questionava abertamente as bases gerais da reforma anterior, introduzindo algumas mudanças substanciais no período de educação obrigatória, que em sua maior parte não foram implementadas (ver uma análise recente desse período e sobre o debate dessa lei em RAMBLA, 2006).⁵ Em um clima onde a impressão predominante era de caos na sala de aula, com apelos insistentes pela recuperação da ordem e da autoridade perdidas, algumas medidas começaram a ser tomadas para melhorar a situação.

Como apontado anteriormente, a análise que se segue está centrada unicamente na aplicação e no desenvolvimento da reforma socialista sob os vários governos de Felipe González (1982-1996), embora a LOGSE também tenha permanecido legalmente em vigor sob o primeiro governo do Partido Popular (1996-2000). Durante a era González, o Partido Socialista tentou construir um sistema

5. Em março de 2004, o Partido Socialista voltou ao poder. Uma das prioridades de seu programa era suspender a aplicação da Lei de Qualidade (LOCE) e reformá-la segundo as premissas básicas da LOGSE. Em abril de 2006, o Parlamento espanhol aprovou a nova *Ley Orgánica de la Educación*, 2006. O Partido Conservador votou contra a nova reforma. Uma das poucas inovações importantes introduzidas pela nova lei refere-se ao desenvolvimento da escolarização para crianças de 3 a 6 anos de idade, que passa a ser gratuita.

abrangente, integrador, para combater as desigualdades sociais existentes na Espanha àquela época. Nessas circunstâncias, o desenvolvimento de uma escola integrada foi seriamente prejudicado, como mostram diversos estudos que focalizaram as consequências duradouras da retórica da redenção social que acompanhou a reforma socialista da década de 1990 (PERUGA; TORRES, 1997; SAN SEGUNDO, 1998; CARABAÁS, 1999; ECHEVARRÍA, 1999; RAMBLA; BONAL, 2000; SEVILLA, 2003).

Nesse contexto, o resultado foi não tanto o enfraquecimento de um sistema educacional dual, mas, na verdade, seu reforço, acrescentando assim outra fonte indubitável de exclusão social a fatores como raça, gênero ou marginalização social. Referimo-nos, evidentemente, à desvalorização progressiva da rede pública de escolas em favor do setor privado. Atualmente, passa de 35% a proporção da população escolar (em números brutos, mais próximo de 50% nas regiões mais desenvolvidas, como a Catalunha ou o País Basco) que frequenta escolas privadas subsidiadas, muitas das quais dependem da Igreja católica e de outras ordens religiosas. As escolas públicas vêm-se tornando escolas para crianças social e economicamente menos privilegiadas, ao passo que as escolas subsidiadas monopolizam as classes médias. Esse sistema paralelo, tradicional na educação espanhola (para uma análise histórica geral, ver BOYD, 1997) está sendo reproduzido no próprio sistema público, como uma consequência possivelmente espúria do princípio da autonomia. Particularmente nas áreas urbanas, a rede educacional pública está gradualmente se subdividindo de uma forma que reflete a localização geográfica do centro, as origens sociais dos alunos e a duração do dia escolar. Há escolas públicas claramente marginais, que só são utilizadas por famílias que vivem nas imediações. Por outro lado, há escolas públicas de grande prestígio para as quais há uma demanda extraordinária, por parte tanto de professores quanto de famílias, ainda que morem longe. Na prática, ambas representam categorias educacionais totalmente distintas. Em termos gerais, a população imigrante que vive em áreas pobres ou suburbanas frequenta instituições de menor qualidade, o que agrava ainda mais problemas já complexos (para uma das primeiras análises empíricas realizadas sobre essa situação problemática, ver FUNDACIÓN ENCUENTRO, 1997; para dados e debates mais recentes, ver RAMBLA, 1998; OLMEDO REINOSO, 2008; ABRANTES, 2008). Esse processo em andamento no sistema educacional espanhol é uma das maiores fontes de exclusão social (para a conclusão de que as novas reformas baseadas em opção, introduzidas nas últimas décadas, podem comprometer a igualdade educacional e, portanto, a coesão social, ver McALL, 1995; GREEN; PRESTON; JANMAAT, 2006, cap. 5), uma vez que também está imerso no contexto de uma política espanhola de equidade educacional excessivamente frágil (ver CALERO, 2007).

Figura 1. História, política e reformas educacionais na Espanha contemporânea

A ditadura de Franco (1939-1975)	1970: <i>Ley General de Educación</i> (Lei Geral da Educação). Primeira reforma geral do sistema educacional espanhol no século XX. Modernização do sistema um segundo princípio geral de integração.
Transição para a democracia (1975-1982)	Diversas reformas da Lei Geral da Educação de 1970.
1976-1977: Primeiras transformações do regime de Franco 1977: Primeiras eleições gerais e Assembleia Constituinte	Ensino da religião católica deixa de ser obrigatório nas escolas públicas. É estabelecido novo sistema de gestão nas escolas, com algum nível de participação da comunidade educacional.
1978: Aprovação da nova Constituição e restauração da democracia	É estabelecido certo grau de autonomia para as universidades.
1979-1982: Governos de centro	
1982: Vitória eleitoral do Partido Socialista	Processos de experimentação e renovação pedagógica.
1982-1996: Governos socialistas	1983: <i>Ley de Reforma Universitaria</i> (Lei de Reforma Universitária). A autonomia da universidade é ampliada. 1985: <i>Ley Orgánica del Derecho a la Educación</i> (Lei Orgânica de Direito à Educação). Conflitos entre a Igreja e o Estado e entre a educação pública e privada. 1990: <i>Ley de Ordenación General del Sistema Educativo</i> (Lei de Organização Geral do Sistema Educacional).
1996-2004: Governos conservadores	Segunda grande reforma do sistema educacional no século XX. Princípios gerais: integração, igualdade e inovação. É estabelecido um sistema para formação permanente de professores.
1996: Vitória eleitoral do conservador Partido Popular	2002: <i>Ley de la Calidad de la Educación</i> (Lei da Qualidade da Educação). Reforma conservadora da lei socialista. É reduzido o nível de integração do sistema. São introduzidas medidas favoráveis à educação privada e ao ensino religioso nas escolas.
2004: Nova vitória eleitoral dos socialistas	2006: Nova reforma geral: Lei Orgânica da Educação (<i>Ley Orgánica de la Educación</i>). Retorno à lei de 1990. Agravam-se os conflitos entre a Igreja e o Estado.

Tendo em vista a complexidade sempre crescente desses processos (ver Figura 1 para uma síntese cronológica), podemos dizer que a exclusão social é uma decorrência de interações (com todas as suas deficiências e distorções) entre diversas

classes de atores sociais, mais do que um estado final ou condição que possa ser atribuído a uma população ou a um grupo em particular. Nesse sentido, a exclusão social pode ser compreendida de uma forma cada vez mais diversificada, como uma realidade social processual, cumulativa, multidimensional que opera em diferentes esferas sociais, e mais particularmente na educação (LITTLEWOOD; HERKOMMER, 1999; MORENO, 2000, cap. 1; GOGUEL D'ALLONDANS, 2003). Neste texto, analisamos a presença desse e de outros conceitos-chave no discurso de vários atores educacionais⁶ na construção da escola espanhola atual – como a imaginam e como imaginam seus problemas –, tomando como ponto de referência as reformas mencionadas acima. Focalizamos uma análise restrita à imagem que os atores educacionais fazem da educação, da escola e dos alunos em um ambiente educacional marcado pela reforma socialista da década de 1990.

A escola no discurso dos atores educacionais

No contexto da reestruturação neoliberal do capitalismo global, uma sucessão de mudanças nos sistemas educacionais europeus ocorreu nas últimas décadas do século XX. Em muitos casos, como o da Espanha, foram realizadas reformas educacionais de maior ou menor alcance sob governos modernizadores de esquerda. Essas reformas tentaram explorar as possibilidades do modelo econômico pós-fordista, reativando o debate sobre educação em termos de equidade *versus* eficiência. Em outros casos, os preceitos do que é comumente conhecido como a Nova Direita podem ser detectados na criação de um quase mercado, no qual as escolas competiriam (BROWN; LAUDER, 1997, p. 176; CALERO; BONAL, 1999; BARLETT et al., 2002).

Sem dúvida, por trás de toda reforma educacional existe um projeto político definido de forma mais ou menos retórica, estruturado como um esforço para a construção de um novo tipo de cidadão, definido apenas de forma relativa, bem como modelos ou imagens da infância e do aluno, do professor, da escola e da educação. Esses modelos e imagens também são apenas relativamente precisos e

6. Para esse fim, utilizamos um grande número de entrevistas baseadas nas categorias teóricas do EGSIE – um projeto internacional de pesquisa comparativa realizada entre 1998 e 2002. O Gestão Educacional e Integração e Exclusão Social na Europa (*Education Governance and Social Integration and Exclusion in Europe* [EGSIE]) foi um Projeto de Pesquisa Socioeconômica Direcionada (*Targeted Socio-Economic Research* [TSER]) da XII Pesquisa do Diretório Geral da Comissão Europeia (*XII Directorate General Research of the European Commission*), coordenado por Sverker Lindblad e contando com Thomas S. Popkewitz como especialista internacional. Realizamos 82 entrevistas, a maioria nas regiões de Andaluzia e Ilhas Canárias, que podem ser caracterizadas por sua localização geográfica periférica na União Europeia e por seu desenvolvimento econômico modesto pelos padrões espanhóis (ver: LINDBLAD; POPKEWITZ, 1999, 2000, 2001; POPKEWITZ; LINDBLAD; STRANDBERG, 1999). (Ver também outras publicações resultantes desse projeto: PEREYRA, 2001; JOHANNESON et al., 2002; LINDBLAD et al., 2002; LUNDHAL, 2002; RINNE et al., 2003; ALVES; CANÁRIO, 2002, 2004). A versão em espanhol do relatório final sobre o caso espanhol está em Luengo (2005, cap. 7 e 8).

sujeitos a um processo verbal intenso e complexo, que traz à tona os pontos de vista contrastantes que caracterizam os vários atores educacionais. Embora as reformas tentem apresentar modelos sólidos e orientações claras para a tomada de decisões, são frequentemente uma fonte (algumas vezes oculta) de divisão, disputas e confusão. Seus efeitos são, portanto, contraditórios e paradoxais. Junto de uma projeção otimista do futuro cresce uma nostalgia por épocas passadas aparentemente mais seguras. O discurso torna-se cada vez mais fragmentado contra a aparente unidade da teoria.

Particularmente no caso da Espanha – e no contexto de um país que vem de uma ditadura fascista que utilizava a propaganda e a retórica, de maneira constante e sistemática, para conduzir de maneira oportunista suas reformas sociais e econômicas já mencionadas –, a utilização de retórica para legitimar discursos nas reformas educacionais teve um papel tradicional consistente na formação da subjetividade social (ver BOLÍVAR; RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, 2002). Lembrando que a persuasão é uma função comum da comunicação, e entendendo que a “retórica, tal como outros modos de organização discursiva, não é simplesmente a organização da fala, [mas] a organização do discurso persuasivo é simultaneamente a organização do social e das práticas sociais” (VALVERDE, 1990, p. 67), todo o processo de reforma educacional durante o governo socialista acabou como uma retórica ornamental, recorrendo à linguagem da psicologia construtivista, que exagera o papel protagonista desempenhado pelos professores. O processo de reforma começou no início da década de 1980, com uma retórica que só ganhou consistência com a ascensão ao poder do ministério de alguns acadêmicos renomados da área de psicologia educacional. (Quando os conservadores eventualmente substituíram os socialistas, o Partido Popular continuou, num primeiro momento, a utilizar uma retórica progressista embora menos ornamentada, para esconder suas reformas, que favoreciam um sistema educacional cada vez mais seletivo, favorecendo também o crescimento da educação privada).

Um dos educadores mais influentes da Espanha, conselheiro executivo do Ministro da Educação durante o primeiro governo socialista e consultor frequente nos governos socialistas posteriores, expressou esse desenvolvimento de maneira eloquente:

O discurso esquerdista dos governos socialistas diluiu-se rapidamente em uma política “galinácea de voo baixo” [...] A política séria, de médio e longo prazo, foi substituída por um jargão de renovação da educação que fez muito pouco para modificar o sistema, servindo mais como placebo do que qualquer outra coisa. Em vez de enfrentar questões importantes de reforma (aprimorar a educação dos professores, desenvolver a profissão docente, ampliar as instalações escolares, combater desigualdades etc.), gastaram dezenas de milhões realizando reuniões e enchendo as administrações com professores liberados (isto é, docentes que eram dispensados do trabalho escolar para assumir postos oficiais na administração), que produziam *scripts* e material curricular visando traduzir a linguagem da reforma para outros professores [...] Um discurso psicológico tornou-se política e ortodoxia, afastando efetivamente qualquer outra abordagem. Uma mudança política real foi substituída por um palavreado inteligente que dava aos professores

a ilusão de movimento que, na verdade, era um truque para manter o *status quo* (GIMENO SACRISTÁN, 1999, p. 32-33).

A LOGSE apareceu nas narrativas da maioria dos atores como um ponto decisivo na história da educação, tanto para aqueles que se consideravam seus idealizadores ideológicos quanto para aqueles que se encarregaram de sua execução prática. Para estes últimos, no entanto, tratava-se de uma reforma imposta de cima para baixo, no contexto de uma organização vertical, hierárquica, na qual suas vozes mal tinham sido ouvidas. Mesmo considerando suas diferenças em termos de ponto de vista, muitos atores educacionais compartilhavam a ideia de que a escola – ou antes, a educação – representa o futuro de qualquer nação, a despeito das rupturas e disjunções que ocorriam continuamente entre o planejamento e a efetiva implementação das políticas educacionais. Continuavam a depositar sua confiança e suas esperanças na escola como meio de alcançar uma sociedade mais justa e plural e um mundo melhor. Podemos observar a construção de narrativas de salvação, isto é, narrativas que associam a autoatualização dos indivíduos nas escolas com a capacidade da nação de realizar seu destino natural nas áreas de economia, política e cultura (MEYER et al., 1997; POPKEWITZ, 1998). Essa generalização a partir do individual é explicada em um contexto histórico de uma cultura mundial existente, dominada por processos amplos de racionalização, que acabaram por gerar diretrizes para interpretações universalistas de ordem racional-científica e, conseqüentemente, padrões simbólicos de comportamento (MEYER et al., 1987; MEYER; JEFFERSON, 2000; MEYER; RAMIREZ, 2000).

Escola e mudança social: entre a confiança e o ceticismo

A escola mudou, assim como mudou toda a sociedade, da qual é um reflexo. Nesse sentido, a escola é vista como parte de uma entidade estrutural – o sistema social – estritamente condicionada por um modelo econômico e político hegemônico. A escola é, portanto, uma agência social extremamente dependente, cujas mudanças óbvias não são avaliadas de forma homogênea pelos diferentes atores educacionais, alguns dos quais questionam se ela realmente mudou – isto é, se, em última instância, as reformas não são mais do que uma ilusão.

No entanto, a importância social da escola como agente poderoso de socialização é continuamente destacado e aprovado. Tal como a família, a escola propicia os recursos necessários para o estabelecimento de um grau de racionalidade e de progresso na vida dos indivíduos e da comunidade social. Essa imagem da escola em estreita associação com a sociedade e seu desenvolvimento não é nova, mas parece ter-se tornado mais relevante. Até mesmo a tradicional liderança social da família na educação das crianças é hoje compartilhada com a escola, na qual são depositados desejos e esperanças como espaços fundamentais para a construção da identidade social das crianças.

Juntamente com esse discurso predominantemente social, podemos considerar outras narrativas associadas a ele, como a criação da individualidade, a perda de capital social, ou a confiança interpessoal. Como já apontaram alguns autores (por exemplo, PUTNAM, 1995; TORCAL; MONTERO, 2000), todas as sociedades democráticas de hoje sofrem de um individualismo crescente e de falta de confiança social, que é uma característica que deveria ser típica desse modelo de sociedade. Assim, para além da visão da escola como instituição social ou de socialização, emerge esse outro discurso do renascimento da individualidade, muito difundido na União Europeia (LINDBLAD; POPKEWITZ, 2001). De fato, embora globalidade, entendida de um ponto de vista social, e individualidade estejam inexoravelmente ligadas como dois lados da mesma moeda, notamos no conjunto do discurso dos atores um silêncio surpreendente quanto a essa questão tão importante. Nenhum deles faz qualquer referência a processos globais que, juntamente com as identidades locais, poderiam estar modelando aspectos centrais da escola e da sociedade contemporâneas, como o tipo de cidadão que desejamos e aquilo que é exigido da escola. Embora onipresente na mídia, aqui a globalização está espantosamente ausente.

Combatendo a desigualdade: a reforma como imperativo social

A reforma educacional socialista da década de 1990 foi uma necessidade histórica para a transformação e a modernização da escola espanhola e, portanto, responder a demandas sociais importantes, tais como a igualdade de oportunidades, a atenção à diversidade, a integração de diferenças e a redução da exclusão. A grande maioria dos atores coincidiu na afirmação de que a escola tinha mudado nesses aspectos em decorrência da reforma.

O modelo educacional é regido agora por um conceito integrador que segue princípios como a defesa da igualdade e o respeito pela diversidade. Esses princípios estendem-se a conotações de signo transcendental, como diria Derrida, isto é, ideias abençoadas pelo sucesso, e não mais questionadas ou problematizadas por pessoa alguma, pelo menos até que sua implementação seja analisada. Para muitos, a escola é vista até mesmo como uma vanguarda social, impulsionando e protagonizando mudanças que vão além do espaço estrito que lhe é atribuído tradicionalmente. Isso renova a escola como instituição e cria otimismo por meio da confiança nela depositada pela sociedade, apesar das inércias e da resistência atribuídas a professores e à administração educacional. Naturalmente, essas imagens promissoras contrastam com as imagens nostálgicas e céticas dos professores e de alguns setores da sociedade civil.

Com base nas diferenças de opinião transmitidas pelas várias narrativas, podemos concluir, no entanto, que todas corroboram a necessidade de reforma como meio de adaptar a escola à mudança social, e também como meio para construir um novo cidadão, competente e competitivo, preparado para o tempo

em que vivemos. Mais uma vez, os principais atores apresentam a escola – e mais precisamente, a reforma educacional – como imagem de uma história de progresso ou salvação encarnada na representação desse novo cidadão. É curioso, e paradoxal, que essas histórias de salvação⁷, como ocorre comumente em projeções míticas tendam a ser associadas a mitos de origem, com épocas anteriores melhores que, em última instância, são lembradas com nostalgia. Voltaremos a essa questão.

A escola, compensadora de desigualdades ou criadora de subjetividades

Há uma insistência geral de que a escola deveria buscar o desenvolvimento pessoal dos indivíduos, de forma a capacitá-los a responder de maneira independente aos desafios que a complexidade da sociedade atual pode lhes apresentar. As escolas deveriam produzir alunos que, acima de tudo, pensem por si mesmos, sejam críticos e capazes de buscar e gerir informações. Ao mesmo tempo, a escola deve propor que sejam integrados ao sistema aqueles alunos que foram anteriormente forçados a abandoná-lo sem que tenham concluído seus estudos, por qualquer que tenha sido o motivo (fracassos sucessivos, necessidade de trabalhar etc.), ou que foram forçados a optar por uma capacitação profissional pouco valorizada em um sistema dual no qual o prestígio social e acadêmico só poderia ser obtido por meio de estudos que conduzissem à universidade. A reforma educacional da década de 1990 representava, portanto, um novo horizonte de democratização para um sistema que se abria para a diversidade, reavaliando a capacitação profissionalizante e encorajando novos estilos de aprendizagem.

No entanto, a escola não é uma panaceia. O alto grau de esperança gerado pela reforma é enfraquecido quando se observa que a escola não pode resolver todos os problemas criados pela sociedade, nem atender a todas as suas demandas, que em muitos casos são exageradas ou inalcançáveis. Esse realismo contrasta com o otimismo implícito nos discursos e nos textos legislativos dos mesmos atores políticos quando do início do processo de reforma, dez anos antes. É extremamente difícil generalizar as mudanças educacionais estabelecidas nas normas para grupos e comunidades deficitários em termos culturais e econômicos. Mesmo quando manifestam sua fé no poder equalizador do sistema educacional, os atores parecem expressar mais o desejo do que a convicção de que a escola venha a resolver satisfatoriamente as consequências educacionais da diversidade humana e da desigualdade social.

Os discursos construídos por atores educacionais são bem mais do que a expressão de convicções e experiências pessoais: estabelecem categorias, classificam e normatizam as funções atribuídas à escola. Por trás das palavras de louvor às suas

7. O discurso político da reforma escolar é dominado pela ideia “milenerista” de início de uma nova era (POPKWITZ et al., 1986). Nesse sentido, não foi acidental a menção a “evangelismo” na reforma socialista da década de 1990 por um dos professores.

funções como instituição, podem estar escondidas interpretações que, de uma forma ou de outra, obscurecem essas imagens iniciais complacentes. Defender uma escola compensatória significa, no fundo, legitimar as diferenças de uma forma benevolente, ainda que seja comumente aceita – quase como um estereótipo – a opinião de que a escola, especialmente a escola pública, seja um espaço hospitaleiro, e que somente a sociedade marginaliza e exclui. Há uma concepção clara de inclusão-exclusão social expressa nos discursos da maioria dos atores educacionais, que sugere que seus processos de pensamento não se dão conta de que a escola também cria barreiras por meio das quais distribui suas pessoas.

De fato, podemos ver de que forma os discursos examinados aqui sugerem normas, implícita e explicitamente, e recorrem a categorias associadas a uma série de recursos destinados a melhorar a escola. No entanto, estabelecem ao mesmo tempo mecanismos de normatização fundamentados na retórica ambígua e flutuante de qualidade, destinada a inocular nos alunos a ideia de sucesso ou fracasso. Algumas imagens categóricas, às quais voltaremos mais tarde, confirmam fortemente que, apesar da retórica igualitária, a escola continua a representar um espaço de classificação que visa produzir o cidadão do futuro. São prova disso as tentativas persistentes de ajustar o aluno a uma ordem social estabelecida, cujas características se refletem em certas nostalgias que impregnam o pensamento educacional e impedem que a escola crie um imaginário capaz de reformulá-la em algo novo.

Ordem e disciplina, mitos para uma escola de nostalgia

A nostalgia é, evidentemente, o sinal mais claro de um processo de aceleração cultural que se completa em um tempo curto e implica, portanto, um certo retorno sentimental às origens. Foram de fato espetaculares a geração e a expansão de mudanças na escola europeia desde a década de 1960 (um pouco mais tardias na Espanha do que em outros países). Essas mudanças, baseadas em uma retórica generalizada de reforma, produziram um sentimento de que estávamos entrando num novo estágio histórico, remodelaram as identidades dos atores educacionais e introduziram a desordem no sistema, enquanto se esperava que as mudanças fossem gradualmente assimiladas. No entanto, sabe-se, por exemplo, que uma parte considerável dos professores de escola secundária adotou uma atitude de lamentação pela qualidade perdida, como forma de resistência às mudanças que ocorreram nesse estágio da escolarização. Essa nostalgia reproduziu discursos enraizados na educação tradicional, como a questão do esforço pessoal e outros valores semelhantes tornados visíveis pela Lei da Qualidade (2002) do Partido Popular. A fixação na chamada tradição (e mesmo a invenção de tradições como estratégia cultural) é uma característica relevante da modernidade tardia e um sintoma de confusão diante da mudança (ver GIDDENS, 2000). Em suas declarações, os professores evocam até mesmo ritos e cerimônias da antiga escola, na qual a

distribuição de papéis e as regras de comportamento eram claramente estabelecidas e definidas para os diferentes grupos pertencentes à comunidade escolar (GONZÁLEZ FARACO, 2002). Quando as tradições desaparecem gradualmente ou são questionadas, como na educação contemporânea, nossa percepção do ego é perturbada e, quando a identidade é instável, usualmente se recorre à resistência, ao escapismo ou à fixação na tradição, de modo a tornar o passado presente. Teorias amplamente difundidas sobre insatisfação de professores ajudam a fornecer argumentos científicos para essas atitudes retrospectivas. Qualquer que seja o caso, é verdade que nesse processo cultural, como em muitos outros, a nostalgia funciona como mecanismo de domesticação do novo (SAHLINS, 2000).

Segundo um grande número de atores educacionais, a disciplina, a ordem e a organização são valores intrínsecos à escola, e a desvalorização atual pode ser atribuída a diversas causas relacionadas: a crise de valores na sociedade contemporânea, a transferência de todos os males da sociedade para a escola, a perda de autoridade e de prestígio social dos professores, a participação escassa da família etc. Por trás dessas alegações, podemos detectar lembranças e representações culturais que poderiam desempenhar um papel central na construção de um sistema de inclusão e exclusão (MEYER et al., 1997). A escola ainda é uma pedra fundamental no edifício da sociedade, mas é preciso reconhecer também que aumentaram os problemas de convivência na escola, e com eles a falta de disciplina e até mesmo a violência. Os problemas relacionados à gestão de algumas escolas secundárias estão cada vez mais evidentes. Para muitos atores, a extensão da escolaridade obrigatória até os 16 anos de idade deu origem a muitos desses problemas, particularmente em áreas de alto risco social.

Grande parte da atenção dos atores está concentrada no estágio obrigatório de educação secundária, por ser o que apresenta mais problemas. As narrativas dos atores educacionais dividem os alunos em duas categorias opostas: aqueles que estão motivados para estudar e aprender e aqueles que não têm motivação e se entediam e gostariam de deixar a escola, mas são forçados a permanecer. Essa dialética provoca desacordos e tensões entre os professores, que alegam não saber como lidar com esses alunos de maneira diferenciada e, portanto, criticam ou rejeitam as supostas vantagens do modelo integrador da reforma. Mais uma vez, encontramos um discurso ambivalente, paradoxal e, em grande medida, desconexo. Por um lado, deparamo-nos com a visão de uma escola aberta, integrada e igualitária, que compensa as desigualdades – uma escola acolhedora que tem espaço para todos. Por outro lado, escutamos o discurso da escola saudosa, pacífica e bem-ordenada, construída sobre o modelo do aluno ideal, o cidadão cosmopolita preparado para enfrentar e resolver problemas, o cidadão competente na sociedade do conhecimento e da aprendizagem (para a exploração da mudança histórica atual dos princípios mutantes do cosmopolitismo nas reformas educacionais e pesquisas destinadas a produzir maior envolvimento e participação nas sociedades

contemporâneas, ver POPKEWITZ, 2007). Nessa situação, a perda de autoridade e de prestígio social do professor desempenha um papel central, pelo desaparecimento ou declínio do caráter vocacional da profissão docente e pelo enfraquecimento da capacidade educacional da família, resultante de mudanças nos papéis da família, especialmente o da mãe, principalmente em função do número crescente de mulheres que trabalham.

Nesses discursos extremamente comuns, a educação é vista como uma estratégia para a aquisição de um conjunto de regras que visam criar um cidadão modelo, adequado à demanda da sociedade atual – o que chamamos de cidadão cosmopolita. Já argumentamos que essas narrativas incorporam sistemas de pensamento que falam dos indivíduos como pessoas sensatas, adaptadas, empreendedoras. Em outras palavras, organizam uma cartografia social que recompensa alguns, e exclui ou pune outros.

Conviver somente é possível com regras. A crescente fragilidade da socialização familiar transformou a escola na principal instituição social responsável pelo estabelecimento de uma ordem social governada por regras que inspiram confiança devido à confiabilidade de seus resultados. Aos professores é atribuído o papel de guia nos novos modelos de organização, baseados em eficiência e controle em todas as esferas educacionais, inclusive a política e o currículo. Não surpreende que a avaliação seja muito valorizada e que conceitos antigos, como conduta e comportamento, voltem à vanguarda da cultura educacional, e sua decisiva influência no fracasso ou no sucesso dos alunos é enfatizada.

Embora alguns atores relembrem, sob uma luz negativa, a imagem daquela escola orientada para a disciplina hierárquica, autoritária e consciente de diferenças de classe, que legitimava profundas desigualdades sociais, seus discursos continuam a ser dominados implicitamente pela necessidade de recuperar a ordem perdida, a disciplina simbólica, e seu papel como dirigente da aprendizagem. Em outras palavras, um retorno ao passado, disfarçado às vezes com um verniz de modernidade.

Mundo dos negócios como modelo da escola eficiente

Para teóricos da educação e das ciências sociais em geral, tem sido muito atraente o estabelecimento de paralelos, correspondências e comparações entre o mundo da educação e o mundo dos negócios. Muitos deles propuseram aplicar princípios empresariais à escola. Na verdade, nenhum deles gostaria de dar a impressão de estar voltando a antigos modelos orientados para o produto, mas muitos dos atores ligados à administração e gestão escolar, e até mesmo membros ou simpatizantes do Partido Socialista, acreditam que, se quiser melhorar sua competitividade e eficiência e não ser substituída por outras agências educacionais, a escola deve mirar-se na empresa, como se observasse as práticas empresariais para fortalecer sua legitimidade pública.

Alguns atores aplicam à escola a ideia de eficiência corporativa porque, do seu ponto de vista, ela otimizaria a gestão, aumentaria o grau de responsabilidade de seus membros e teria um efeito favorável sobre a aprendizagem dos alunos. Ainda que não explicitamente, essa é uma concepção que busca uma escola mais eficiente, dedicada à melhoria dos resultados por meio de controle e de uma organização mais eficiente dos recursos humanos e financeiros, independentemente da adoção de modelos de gestão baseados na descentralização e na autonomia das instituições de ensino, mas não em contradição com esses modelos. Esses princípios são encontrados comumente na retórica das reformas que analisamos, que se deslocaram na direção de diversas formas de descentralização, delegação e desregulamentação como mecanismos centrais de reestruturação. Esses princípios ficam particularmente evidentes no sistema de gestão baseado na escola, iniciado na Espanha pelos governos socialistas e que se manteve sob o Partido Popular depois de 1996 (para uma análise contextual, ver WHITTY et al., 1998; LINDBLAD; POPKEWITZ, 2004).

A função essencial da escola é a formação de cidadãos que deve ser entendida como sua integração no mundo socioeconômico. Ser um bom cidadão significa, portanto, ser um bom trabalhador e um bom profissional e, para tanto, a escola precisa proporcionar aos alunos conhecimentos e habilidades úteis no mercado de trabalho. Entretanto, não se pode dizer que essa visão empresarial da escola seja amplamente compartilhada pelos atores educacionais. Também não são frequentes as propostas que nos levam a pensar sobre isomorfismos desejáveis entre a escola e a empresa. No entanto, é sustentada com maior frequência a ideia de que os alunos são aprendizes em um sistema que deve estar consciente do mercado de trabalho, ou mesmo a serviço deste. Nessas circunstâncias, não parece acidental que o chamado paradigma tecnológico – “a pedagogia oficial”, como diria Basil Bernstein – devesse predominar na arena pedagógica espanhola, uma vez que, no fundo, contribui para legitimar, por meio da ciência, esses tipos de postulados baseados na eficiência.

O discurso dos atores reflete as inovações introduzidas pela reforma socialista e, por intermédio delas, as características do novo referencial legitimador da educação espanhola. Mas, como vimos anteriormente, os atores falam também sobre as inadequações, as fragilidades ou as perversões do processo de reforma, tal como vividas em seu trabalho profissional. Esses discursos críticos divergem a respeito de certos temas, assim como se cruzam e às vezes se fundem – excesso de burocracia; os desequilíbrios entre escolas públicas e escolas privadas subsidiadas; a falta de recursos materiais e humanos; e outras questões relacionadas aos professores, tais como sobrecarga de trabalho, falta de reconhecimento social e insatisfação generalizada com uma retórica reformista que não resulta em ações. O eterno argumento a respeito de teoria e prática está bem representado aqui.

Os atores da escola pedem maior participação nas decisões educacionais, mas não veem no horizonte alternativas estruturais que facilitem essa participação, e tampouco propõem medidas específicas que lhes poderia restituir seu protagonismo perdido. Entrementes, os atores políticos transferem para a administração educacional a responsabilidade de interpretar e implementar os textos resultantes da reforma. Alegam que, para levar avante as mudanças na organização e no funcionamento da escola, é absolutamente necessário que a escola tenha um diretor e uma equipe profissionalizados para executar as políticas da administração. Isso não impede que aceitem as ideias de representação comunitária e de participação na gestão da escola, ou mesmo que proponham modelos mais descentralizados de gestão educacional.

Nesse contexto de franco desacordo entre atores educacionais e políticos, podem surgir situações paradoxais, tais como a rápida aplicação do novo período escolar diário na Andaluzia, que passou de escola em período integral (aulas pela manhã e à tarde) para meio período (jornada contínua das 9h às 14h). Nesse caso, os critérios independentes das escolas foram mantidos em oposição às diferenças entre a comunidade escolar (a favor da escola de meio período) e a administração educacional (contrária à ideia, pois poderia ser prejudicial para alunos de camadas sociais menos favorecidas, com risco de exclusão) (PEREYRA, 2002). A administração andaluza teve finalmente que aceitar uma decisão defendida pela maioria dos participantes na gestão de cada escola.

Mais uma vez, encontramos um processo pouco articulado de normalização, construído com critérios inadequados, alguma infeliz improvisação, e equanimidade mínima. Os espaços de identidade dos vários atores educacionais são restritos a seus pontos de vista próprios e particulares, sem tentar analisar, discutir ou refletir sobre as consequências mais amplas da adoção de uma medida específica. As decisões são mantidas, e os argumentos são justificados, porque se alega serem invariavelmente orientados para a melhoria da qualidade do processo educacional. No entanto uma avalanche de categorias de reforma, tais como descentralização, autonomia, eficiência, progresso e qualidade, dá cor a todos os seus discursos, que se tornam exercícios tautológicos, sem que tentativa alguma seja feita para aprofundar questões teóricas ou refletir sobre sua própria prática.

Inclusão-exclusão como efeitos da gestão educacional: esperanças, dúvidas e contradições

Ao falar em gestão, não nos referimos descritivamente às regras impostas por determinadas medidas administrativas ou imperativos sociais, e sim, à construção racional de mecanismos, padrões e decisões que constituem a consciência e o pensamento dos indivíduos. Em outras palavras, entendemos gestão não apenas como um conjunto de processos de produção e distribuição de bens sociais por meio de instituições e de interações pessoais, mas como sistemas de conhecimento que propõem soluções para problemas de políticas e práticas sociais. Deste ponto

de vista, e deixando de lado a retórica mais comumente utilizada nessa esfera, a questão-chave é se – e até que ponto – a escola, tão frequentemente descrita de forma confusa pelos atores educacionais, constrói ou sustenta critérios individuais e coletivos de divisão, marginalização e exclusão. Falar em exclusão também implica inclusão, uma vez que estão conceitualmente no mesmo campo semântico (embora em extremos opostos), mas é também falar de duas coisas distintas, uma vez que raramente apresentam níveis semelhantes de normalização.

Tendo em vista essa associação entre os dois conceitos, tentaremos agora observar e analisar, por meio do discurso dos próprios atores educacionais, de que forma o processo de inclusão-exclusão se manifesta e opera na escola. Para a maioria das pessoas, a questão da exclusão é estranha à escola, local em que, pelo contrário, são promovidas atenção à diversidade, integração e equidade.

Essa imagem de integração, na qual o fracasso é apenas um processo natural ou efeito de uma causa exterior ao sistema, é amplamente compartilhada como premissa, mas assume nuances diferentes quando a análise examina a prática em contextos específicos. De fato, para compreender a educação, é necessário compreender seu contexto. Consequentemente, a questão da inclusão-exclusão assume características diferenciadas e produz discursos divergentes. Os atores tendiam a falar de dois tipos de exclusão: fracasso escolar e autoexclusão. O primeiro está associado a alunos com necessidades educacionais especiais, e o segundo refere-se a alunos com problemas de origem social, tais como drogas, alcoolismo, delinquência etc. De qualquer forma, não é a escola, e sim, a sociedade que os marginaliza e os exclui. Por trás desses argumentos há um discurso eminentemente individualista, que faz com que as diferenças pareçam naturais, e que isenta o sistema de qualquer culpa. O sistema precisa apenas aplicar os princípios racionais (distinções, diferenciações e categorias de conhecimento) que qualificarão ou não o indivíduo para a ação e a participação. Em outros casos, há algum reconhecimento de que o sistema escolar pode excluir, mas a exclusão é entendida então de forma convencional, isto é, de acordo com o grau de participação de indivíduos e grupos na sociedade segundo certos padrões sociais.

Esse discurso sobre a capacidade da escola de incluir ou excluir desintegra-se em torno do problema da dualidade do sistema. Ocorre uma espiral dialética entre aqueles que acusam a escola privada de práticas seletivas e aqueles que defendem o direito de estabelecer seu próprio modelo educacional de forma independente. Os dois lados interpretam as relações entre gestão educacional e inclusão-exclusão social de formas significativamente distintas, ou seja, aplicam sistemas de pensamento antagonísticos na tentativa de legitimar suas respectivas atitudes. O resultado é um cenário discursivo controvertido, fragmentado e beligerante.

Para alguns, a luta contra a exclusão deve basear-se principalmente em um programa ético e pedagógico centrado em uma educação por valores humanos e

cristãos, e em um diálogo entre pais e tutores que tomam decisões conjuntas sobre o tratamento pessoal dos alunos. Para outros, não faz sentido limitar-se apenas à escola quando o objetivo é lidar com o problema da exclusão, porque sua origem é acima de tudo social, especialmente a marginalidade social, embora não se deva esquecer os efeitos excludentes do fracasso educacional e outras circunstâncias pessoais. Desse ponto de vista, as formas mais adequadas de combater a exclusão seriam o diálogo entre aluno, família e professor, o desenvolvimento de atitudes de aceitação do outro, a melhoria da educação familiar e uma abordagem cooperativa com outras instituições administrativas e organizações sociais.

Embora não lhes falte ceticismo, a maioria dos atores parecem estar seguros de que a escola pode reduzir a desigualdade: afinal, as escolas são instituições abertas e plurais que recebem todos os tipos de alunos. Nesse sentido, a escola tem um papel importante a desempenhar na consolidação de uma sociedade mais justa e democrática, na qual aqueles que agora são excluídos teriam a chance de participar mais plenamente em todas as esferas sociais. Essa participação poderia ser tentada nas escolas, mas em última instância a responsabilidade por torná-la realidade repousa na família. No entanto, nesse momento, o envolvimento das famílias é insuficiente, como evidenciam os baixos índices de comparecimento das famílias nas eleições para conselhos escolares.

Um dos argumentos mais persistentes encontrados nos discursos dos atores educacionais é a confiança crescente depositada na escola, que corre em paralelo ao apelo à família para que volte a assumir maior responsabilidade pela educação de seus filhos. No entanto, entre aqueles que afirmam essa convicção no poder democratizante da escola há muito poucos com propostas viáveis para a introdução de mudanças na gestão da educação, de forma a enfrentar problemas como baixo envolvimento da família na vida escolar dos filhos, abandono prematuro da escola e outras situações que podem levar à exclusão. Estratégias discursivas como o silêncio, culpar os outros ou recorrer a afirmações politicamente corretas levam-nos a pensar que, por trás das expressões de confiança no poder democratizante da escola, há uma compreensão implícita de que essa confiança é meramente ilusória.

Luz e sombra sem retórica: à guisa de conclusão

No contexto de um país que emergiu contemporaneamente de uma longa ditadura fascista, que recorria sistematicamente a manobras com ilusões simbólicas e retóricas de mudança social, sem, no entanto, introduzir e implementar transformações políticas e socioeconômicas profundas, a reforma socialista da década de 1990 aparece, a partir da análise do discurso de seus atores, como uma narrativa pouco clara, ambivalente, que surge da lacuna entre algumas poucas descobertas intelectuais esclarecedoras e implicações práticas mais obscuras. O otimismo que [esses atores] expressam em relação às mudanças sociais que

ocorreram nessa década transforma-se em ceticismo em relação às mudanças vivenciadas pela escola, que entendem como não sendo devidas exclusivamente às reformas educacionais.

Esses contrastes provavelmente podem ser percebidos com maior clareza entre os professores. A capacitação de professores em serviço, por exemplo, melhorou substancialmente. No entanto, o prestígio social do ensino decresceu, a prática da profissão deteriorou-se (sobrecarga de trabalho, expectativas sociais difíceis de aceitar etc.) e as relações com a administração política ficaram cada vez mais tensas. Democratização, autonomia e burocratização tornaram-se fatores típicos no imaginário e nas narrativas dos atores da escola. Embora a reforma educacional devesse ter significado maior democratização e autonomia de gestão, os professores queixam-se continuamente da burocratização e da organização administrativa deficiente da educação.

Por outro lado, a única mudança essencial na estrutura do sistema produzida pela LOGSE foi a extensão da educação obrigatória até a idade de 16 anos, com a criação subsequente de um novo estágio de educação secundária – isto é, um forte impulso na direção de uma escola integrada. No entanto, essa decisão resultou em inúmeros problemas relacionados ao desejo dos alunos de sair da escola antes dessa idade (pessoas que questionavam a escola) ou à diversificação excessiva dos alunos provocada por programas diferentes de integração ou compensação. Muitos atores escolares acreditam que esse aumento no período abrangente de instrução só beneficia os alunos menos favorecidos, e que na verdade foi inventado para eles, sem levar em conta aqueles caracterizados como acima da média. Esses discursos evidenciam claramente a tensão entre integração – a opção típica das políticas educacionais no Estado de bem-estar social – e eficiência, meta preferencial das políticas neoliberais (SIMOLA et al., 2002).

As mesmas constantes aplicam-se à relação entre a família e a escola. Naturalmente, a família continua a ser considerada o agente central de socialização e, portanto, essencial para o desenvolvimento do novo sistema educacional. No entanto, sua participação na vida escolar – muito valorizada pela reforma – ficou aquém das expectativas. Se a família não participa, o sistema começa a desmantelar-se – essa é uma das conclusões mais repetidas nas entrevistas analisadas, especialmente quando o tema é inclusão e exclusão. Para muitos, a causa da exclusão não reside na escola, e sim, na família, na sociedade e nos próprios indivíduos marginalizados. Como foi registrado em nosso inconsciente cognitivo (ou o âmbito do pensamento que é total e irrevogavelmente inacessível pela introspecção consciente direta, ver LAKOFF; JOHNSON, 1999), a escola, por si só, raramente promove a exclusão.

Previsivelmente, essa exoneração retórica da escola está presente em narrativas que atribuem a essa instituição uma espécie de aura mágica, inscrita em uma história de salvação para a qual todos os indivíduos são chamados, independentemente de

sua origem ou condição. No entanto, como todos nós sabemos, essa é uma estratégia de engano, demonstrada pela proeminência da nostalgia em meio a muitos professores ou pela defesa acirrada do aluno ideal, o aluno cosmopolita altamente competitivo mencionado anteriormente.

Mas vamos admitir, em primeiro lugar, que o efeito de incluir os excluídos não seja necessariamente a inclusão. Como sugere Goodwin (1996), as fronteiras ou os limites da marginalização são móveis e modificam-se constantemente. A solução proposta pelos atores educacionais para esses reajustes é um amálgama de medidas ambíguas, como o diálogo ou a educação, em valores ou outras fórmulas supostamente integradoras, e igualmente imprecisas, que visam encorajar a dimensão igualitária da educação. O que realmente acontece, então, é que o que de fato é um problema sociopolítico é desnaturalizado e transformado em uma questão individual de consciência moral ou ética. O efeito narrativo dessa transformação é um amontoado de imagens frágeis, confusas (uma “sopa humanitária”, como diria o renomado sociólogo espanhol Manuel Castells), que não contempla a reflexão e tampouco leva à invenção de novas fórmulas criativas de gestão, que seriam úteis para a superação dos espaços de classificação e normatização tão firmemente entranhados no sistema escolar.

Em uma visão mais geral, pode-se dizer que o tema inclusão-exclusão social no âmbito educacional provoca o surgimento de culturas escolares diferentes, socialmente distorcidas. Os modelos dominantes (discursos e imagens) são aqueles que optam por uma escola baseada em resultados e sucesso, na qual não há barreiras intransponíveis para o esforço individual e a perseverança nos estudos, em contraste com outros modelos e tradições que enfatizam fatores sociais e econômicos (SILVER, 1994). A questão da equidade é traduzida em um sistema de pensamento que rotula, diferencia, e divide a subjetividade dos atores educacionais segundo certos procedimentos normalizados.

A escola educa, isto é, qualifica e capacita os alunos, mas ao mesmo tempo os normatiza, dependendo de sua compreensão dessa legitimidade nova e abrangente, mas também contraditória, e de sua proximidade com esta. Essa nova legitimidade tem sido questionada de várias formas pelos atores educacionais, cuja imagem da escola é diferente daquela que foi apresentada de maneira otimista pela reforma socialista da década de 1990. Muitos deles se sentiram cansados e desapontados ao ver que, por trás de toda a retórica modernizadora de eficiência e qualidade, permanece uma escola insuficientemente criativa, guiada por modelos e valores tradicionalistas. O futuro é incerto. Liberdade e autonomia são uma miragem, e o nível de desempenho dos alunos continua a cair de forma alarmante (particularmente na educação secundária). Os professores são encurralados pelas demandas das autoridades educacionais, das famílias, da sociedade, mas acima de tudo se sentem que são desvalorizados e estão sozinhos diante de uma tarefa que está além de suas possibilidades. O aluno ideal, imaginado e desejado pela reforma

educacional, pela sociedade e pelos professores, assemelha-se pouco ao aluno real, desmotivado e até agressivo, que está presente de fato na sala de aula (GONZÁLEZ FARACO, 2003). A escola mudou, mas seu futuro é a mais sombria das imagens.

Esse ceticismo e essa incerteza contrastam com a extraordinária confiança nas condições igualitárias da escola de hoje, que é compartilhada pela maior parte da comunidade educacional. O mesmo não se aplica às decisões sobre motivos de fracasso e de exclusão. Para os alunos, é um processo fundamentalmente pessoal, ao passo que, para outros atores educacionais, sua origem é essencialmente social. Estes últimos admitem a autoexclusão, mas consideram que a exclusão é uma condição produzida socialmente (JAMROZIK; NOCELLA, 1998), e que somente a sociedade é capaz de corrigi-la, de forma que passa a ser duvidosa a confiança inicial na capacidade integradora da escola. No entanto, ninguém duvida que as escolas públicas e privadas (uma dualidade decisiva no sistema educacional espanhol) diferem em sua percepção sobre inclusão e exclusão social e sobre outros conceitos estreitamente relacionados, tais como oportunidades iguais, atenção à diversidade e autonomia escolar.

Levando em conta essas diferenças, a impressão mais difundida ainda é que a escola não pode resolver problemas que a sociedade não foi capaz de resolver até agora; que não está preparada para aceitar todos os tipos de alunos; e que tem pouco a oferecer a alunos com dificuldades, que acabam por excluir a si mesmos. Dessa forma, a escola apenas confirma a marginalização daqueles que a sociedade já marginalizou. Consequentemente, para muitos atores educacionais, o progresso rumo à pluralidade cultural – que não deveria ser uma pluralidade de culturas, mas sim, uma pluralidade de comunidades culturalmente definidas (BAUMAN, 2000, p. 86) – não é mais do que um belo sonho.

Esse panorama confuso coloca muitas interrogações, mas há, sobretudo uma, diretamente relacionada à educação e a suas relações com a inclusão e exclusão social, que consideramos especialmente preocupante: o que será do sistema escolar e das pessoas nele envolvidas se não reconhecermos abertamente que sua capacidade de excluir, diferenciar e segregar continua intacta, ainda que esteja mascarada e escondida sob uma retórica ornamental?

Referências bibliográficas

ABRANTES, P. On the strange habit of reading adversity instead of diversity: Madrid's middle-schools and their Latin-American students. In: PEREYRA, M. A. (Ed.). *Changing knowledge and education: communities, mobilities and new policies in global societies*. Frankfurt a. Main: Peter Lang Verlag, 2008.

ALVES, N.; CANÁRIO, R. Escola e exclusão social: das promessas às incertezas. *Análise Social*, n. 169, p. 981-1010, 2004.

ALVES, N.; CANÁRIO, R. The new magistracy of influence: changing governance of education in Portugal. *European Educational Research Journal*, v. 1, n. 4, p. 656-666, 2002.

BALFOUR, S. The desarrollo years, 1955-1975. In: ALVAREZ JUNCO, J.; SHUBERT, A. (Eds.). *Spanish history since 1808*. London: Arnold, 2000.

- BARTLETT, L. et al. The marketization of education: public schools for private ends. *Anthropology & Education Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 5-29, 2002.
- BAUMAN, Z. What it means 'to be excluded': living to stay apart – or together. In: ASKONAS, P.; STEWART, A. (Eds.). *Social inclusion: possibilities and tensions*, London: Macmillan, 2000.
- BOLÍVAR, A.; RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. *Reformas y retóricas: la reforma educativa de la LOGSE*. Archidona: Aljibe, 2002.
- BONAL, X. La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996). In: GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (Eds.). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel, 1998.
- BOYD, C. P. *Historia Patria: politics, history and national identity in Spain, 1875-1975*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- BOYD-BARRETT, O.; O'MALLEY, P. (Eds.). *Education reform in democratic Spain*. London: Routledge, 1995.
- BROWN, P.; LAUDER, H. Education, globalization and economic development. In: HALSEY, A. H. et al. (Eds.). *Education: culture, economy and society*. New York: Oxford University Press, 1997.
- CALERO, J.; BONAL, X. *Política educativa y gasto público en educación*. Barcelona-México: Ediciones Pomares, 1999.
- CALERO, J. An assessment of educational equity and policy in Spain. In: TEESE, R.; LAMB, S.; DURU-BELLAT, M. (Eds.). *The influence of genetics in contemporary thinking: international studies in educational inequality*. Dordrecht: Springer, 2007.
- CARABAÑA, J. *Dos estudios sobre movilidad intergeneracional*. Madrid: Argenteria-Visor, 1999.
- CASANOVA, J. The Opus Dei ethic, the technocrats and the modernization of Spain. *Social Science Information*, n. 22, p. 27-50, 1983.
- CASANOVA, J. *The Opus Dei ethic and the modernization of Spain*. 1982. Tese (Doutorado) – University Microfilms International, New School for Social Research, Ann Arbor.
- CUESTA, R. *Felices y escolarizados: crítica de la escuela en la era del capitalismo*. Barcelona: Octaedro, 2005.
- ECHEVARRÍA, J. *La movilidad social en España*. Madrid: Istmo, 1999.
- EDELMAN, M. *Constructing the political spectacle*, Chicago: University of Chicago, 1988.
- ESCOLANO, A. *La educación en la España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2002.
- FERNÁNDEZ, M. *Igualdad de oportunidades educativas: la experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona-México: Ediciones Pomares, 2003.
- FERNÁNDEZ, M. Política educativa e igualdad en España: una perspectiva comparada. In: FERNÁNDEZ, M. *Políticas de bienestar y desempleo*. Madrid: Visor, 1999.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO. *Informe España 2001: una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2001.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. et al. *Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español: informe global*. Madrid: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, 1998.
- GIDDENS, A. *Runaway world: how globalisation is reshaping our lives*. London: Routledge, 2000.
- GIMENO SACRISTÁN, J. En defensa de la escuela pública. *Archipiélago*, n. 38, p. 30-39, 1999.
- GOGUEL D'ALLONDANS, A. *L'exclusion sociale: les métamorphoses d'un concept (1960-2000)*, Paris: L'Esprit Économique, 2003.
- GONZÁLEZ FARACO, J. C. *Entre modernization et nostalgie: la fonction enseignante et les réformes scolaires en Espagne*. *Révue Internationale d'Éducation*, n. 30, p. 69-83, 2002.
- GONZÁLEZ FARACO, J. C. Paradoxical images of the student in Spanish educational reforms (1990-2002). *Mediterranean Journal of Educational Studies*, v. 7, n. 2, p. 37-60, 2003.
- GOODWIN, R. Inclusion and exclusion. *Archives Européennes de Sociologie*, v. 37, n. 2, p. 343-371, 1996.
- GRAMIGNA, A. Innovazione e formazione nel mondo del mercato globale. In: GRAMIGNA, A. et al. (Eds.). *La scienze dell'innovazione: nuove frontiere educative nel sociale*. Milano: FrancoAngeli, 2006.
- GREEN, A.; PRESTON, J.; GERM JANMAAT, J. *Education, equality and social cohesion: a comparative analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

- JAMROZIK, A.; NOCELLA, L. *The sociology of social problems: theoretical perspectives and methods of intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- JOHANNESSON, I. A.; LINDBLAD, S.; SIMOLA, H. An inevitable progress? Educational restructuring in Finland, Iceland and Sweden at the turn of the millennium. *Scandinavian Journal of Educational Research*, v. 46, n. 3, p. 325-339, 2002.
- JUDT, T. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York: Penguin, 2006.
- LAKOFF, G.; JOHNSON, M. *Philosophy in the flesh: the embodied mind and its challenge to western thought*. New York: HarperCollins, 1999.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). Education governance and social integration and exclusion: national cases of educational systems and recent reforms. *Uppsala Reports on Education*, Uppsala University, n. 34, 1999.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). Education governance and social integration and exclusion: studies in the powers of reason and the reasons of power. *Uppsala Reports on Education*, Uppsala University, n. 39, 2001.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). Educational restructuring: (re)thinking the problematic of reform. In: LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). *Educational restructuring: international perspectives on travelling policies*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2004.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). Public discourses on education governance and social integration and exclusion: analyses of policy texts in European contexts. *Uppsala Reports on Education*, Uppsala University, n. 36, 2000.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S.; STRANDBERG, J. Review of Research on Education Governance and Social Integration and Exclusion. *Uppsala Reports on Education*, Uppsala University, n. 35, 1999.
- LINDBLAD, S. et al. Educating for the New Sweden? *Scandinavian Journal of Educational Research*, v. 46, n. 3, p. 283-303, 2002.
- LITTLEWOOD, P.; HERKOMMER, S. Identifying social exclusion. In: LITTLEWOOD, P. et al. (Eds.). *Social exclusion in Europe: problems and paradigms*. Aldershot: Ashgate, 1999.
- LÓPEZ RODÓ, L. *Memorias*. (II) años decisivos. Esplugues de Llobregat: Plaza y Janés, 1991.
- LUENGO, J. *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación: fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*. Barcelona, México: Ediciones Pomares, 2005.
- LUNDBHAL, L. From centralisation and decentralisation: governance of education in Sweden. *European Educational Research Journal*, v. 1, n. 4, p. 625-636, 2002.
- McALL, C. Les murs de la cité: territoires d'exclusion et espaces de citoyenneté. *Révue internationale d'action communautaire. International Review of Community Development*, v. 34, n. 74, p. 81-92, 1995.
- McNAIR, J. M. *Education for a changing Spain*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- MANZANO, J. *El sistema educativo y las salidas profesionales*. Madrid: Aguilar, 1996.
- MEYER, J.; JEFFERSON, R. L. The "Actors" of Modern Society: the cultural construction of social agency. *Sociological Theory*, v. 18, n. 1, p. 100-120, 2000.
- MEYER, J.; RAMIREZ, F. O. The world institutionalisation of education. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2000.
- MEYER, J.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. Ontology and rationalization in the western cultural account. In: MEYER, J.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. et al. (Eds.). *Institutional structure: constituting State, society, and the individual*, Newbury Park, CA: Sage, 1987.
- MEYER, J. et al. World society and the nation State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-181, 1997.
- MORENO, L. *Ciudadanos precarios: la "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MORGENSTERN DE FINKEL, S. The scenario of Spanish educational reform. In: GINSBURG, M. (Ed.). *Understanding educational reform in global context*. New York: Garland, 1991.
- MORGENSTERN DE FINKEL, S. Teacher education in Spain: A postponed reform. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Changing patterns of power: social regulation and teacher education reform*. New York: SUNY Press, 1993.
- OLMEDO REINOSO, A. Middle-class families and school choice: freedom versus equity in the context of a 'local education market'. *European Educational Research Journal*, v. 7, n. 2, p. 176-194, 2008.
- ORTEGA, F. *El mito de la modernización: las paradojas del cambio social en España*. Barcelona: Anthropos, 1994.

PEREYRA, M. A. Changing educational governance in Spain: decentralisation and control in the autonomous communities. *European Educational Research Journal*, v. 1, n. 4, p. 667-675, 2001.

POPKEWITZ, T. S. La jornada escolar y su reforma en España. In: POPKEWITZ, T. S.; GONZÁLEZ FARACO, J. C.; CORONEL, J. M. (Eds.). *Infancia y escolarización en la modernidad tardía*. Madrid: Akal, 2002.

PERUGA, R.; TORRES, J. A. Desigualdad educativa en la España del siglo XX: un estudio empírico. In: CALERO MARTÍNEZ, J. et al. *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades*. Madrid: Argenteria-Visor, 1997.

POPKEWITZ, T. S. *Cosmopolitanism and the age of school reform*. New York: Routledge, 2007.

POPKEWITZ, T. S. *Struggling for the soul: the politics of schooling and the construction of the teacher*. New York: Teachers College Press, 1998.

POPKEWITZ, T. S.; LINDBLAD, S. Educational governance and social inclusion and exclusion: a conceptual review of equality and post-modern traditions. *Discourse*, v. 21, n. 1, p. 1-44, 2000.

POPKEWITZ, T. S.; PITMAN, A.; BARRY, A. Educational reform and its millennial quality: the 1980s. *Journal of Curriculum Studies*, v. 18, n. 3, p. 267-283, 1986.

PUELLES, M. La LOGSE en el contexto de las reformas escolares. In: FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO. *Informe educativo 2000: evaluación de la LOGSE*. Madrid: Santillana, 2000.

PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1995.

RAMBLA, X. Marketing academic issues: to what extent does education policy steer education research in Spain. In: OZGA, J.; SEDDON, T.; POPKEWITZ, T. S. (Eds.). *World yearbook of education 2006: education research and policy; steering the knowledge-based economy*. London: Routledge, 2006.

RAMBLA, X. Social relations and school choice in Spain. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, v. 3, n. 2, p. 1-17, 1998.

RAMBLA, X.; BONAL, X. La política educativa y la estructura social. In: ADELANTADO, J. (Ed.). *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Madrid: Icaria, 2000.

RINNE, R. et al. (Eds.). *Adolescents facing the Educational Politics of the 21st Century: comparative survey of five national cases and three welfare models*. Turku: Finnish Educational Research Association, 2003.

ROZADA, J. M. Las reformas y lo que está pasando (de cómo en la educación la democracia encontró su pareja: el mercado). *ConCiencia Social*, n. 6, p. 15-57, 2002.

SAN SEGUNDO, M. J. Igualdad de oportunidades educativas. *Economías*, n. 40, p. 82-103, 1998.

SAHLINS, M. *Culture in practice: selected essays*. New York: Zone Books, 2000.

SAZ CAMPOS, I. Fascism, fascistization and developmentalism in Franco's dictatorship. *Social History*, v. 29, n. 3, p. 342-357, 2004.

SEVILLA, D. La educación comprensiva en España: paradoja, retórica y limitaciones. *Revista de Educación*, n. 330, p. 35-57, 2003.

SILVER, H. Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *International Labour Review*, v. 133, n. 5-6, p. 531-578, 1994.

SIMOLA, H.; RINNE, R.; KIRIVAUMA, J. Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, v. 46, n. 3, p. 247-264, 2002.

TORCAL, M.; MONTERO, J. R. La formación y las consecuencias del capital social en España. *Revista Española de Ciencia Política*, v. 1, n. 2, p. 79-121, 2000.

TORRES, J. Las reformas contribuyeron a la desprofesionalización del profesorado. In: VARELA, J. (Ed.). *Las reformas educativas a debate, 1982-2006*. Madrid: Morata, 2007.

VALVERDE, M. The rhetoric of reform: tropes and the moral subject. *International Journal of Sociology of Law*, n. 18, p. 61-73, 1990.

VARELA, J. Una reforma educativa para las nuevas clases medias. *Archipiélago*, n. 6, p. 65-71, 1991.

WEILER, H. N. West Germany: Educational policy as compensatory legitimation. In: THOMAS, M. (Ed.). *Politics and education*. Oxford: Pergamon Press, 1983.

WHITTY, G.; POWER, S.; HALPIN, D. *Devolution and choice in education: the school, the State and the market*. Buckingham: Open University Press, 1998.

MODERNIDADE, FORMAÇÃO DO ESTADO, CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO E EDUCAÇÃO NA GRÉCIA

Andreas M. Kazamias

Na Europa, na América do Norte, na Ásia e em alguns países do Oriente Médio – por exemplo, Turquia, Líbano, Israel e Chipre –, a educação institucionalizada em escolas e universidades e, de forma mais geral, como *paideia/cultura*, tem sido considerada um mecanismo importante na formação dos Estados modernos e na construção das nações desde o período do Iluminismo nas décadas finais do século XVIII e no início do século XIX. Sob essa perspectiva, a educação tem sido analisada não só como fator que contribuiu para a construção da nação/do Estado, mas também como função dessa construção (GREEN, 1990). No processo de formação do Estado e de construção da nação nos sistemas políticos democráticos modernos, entende-se como papel da educação a promoção de coesão social, cidadania, cultura nacional e identidade nacional, bem como a formação e a capacitação de pessoal para a burocracia civil e os aparatos governamentais nos níveis nacional e local.

Este capítulo investiga a formação do Estado-nação moderno da Grécia e o papel da educação nesse processo de construção da nação, tanto no sentido estrito de educação quanto no sentido mais amplo de *paideia*. O caso da Grécia representa uma transformação império-nação-Estado – ou seja, o surgimento de um Estado nacional moderno a partir do Império otomano depois de uma Guerra de Independência durante a década de 1820. A inspiração para a formação política do Estado-nação grego e a formação concomitante de um sistema nacional de educação foi a mistura euro-ocidental de instituições e um magma de significados conhecido como Iluminismo que, entre outras coisas, incluía constitucionalismo, republicanismo, democracia, noção de *citoyen*¹, progresso, racionalismo, liberdade, secularismo, nacionalismo, Estado-nação, separação entre Igreja e Estado, e um sistema nacional público/estatal de educação (HARVEY, 1990).

O método de abordagem deste estudo pode ser denominado análise histórica comparativa. Após uma visão geral do contexto pré-moderno tradicional do Império otomano, será examinada a trajetória histórica de construção da nação grega, dedicando particular atenção ao papel da educação na modernização e no processo concomitante de construção da nação. Os conceitos-chave desta análise

1. NT: Cidadão.

histórica são império, Estado, nação, modernidade, modernização, ocidentalização, europeização, secularismo, democracia, educação e *paideia*.

O contexto pré-moderno do Império otomano: uma visão geral

Em sua forma típica ideal pré-século XIX, o Império otomano pode ser descrito como uma formação sociopolítica multiétnica, multirreligiosa e poliglota, na qual o poder e a autoridade, centrados em Constantinopla (mais tarde Istambul), eram investidos e emanavam de um sultão-califa dinástico, sancionado por força divina, e eram exercidos por ele e por sua facção palaciana, por meio de uma burocracia administrativa, militar e religiosa (muçulmana) organizada hierarquicamente. A autoridade e o controle do sultão sobre seus súditos, de diversas etnias/religiões (muçulmanos, cristãos e judeus), eram praticados pelo sistema de *millets*². Os gregos ortodoxos, ao lado de outros grupos étnicos ortodoxos espalhados por todo o Império (sérvios, romenos, búlgaros, *vlach*s³, albaneses e árabes ortodoxos), constituíam o *Millet-i Rum* (*millet* ortodoxo grego) – o maior e o mais proeminente até meados do século XIX. Segundo uma autoridade no assunto, esse arranjo institucional “oferecia, por um lado, um grau de continuidade religiosa, cultural e étnica dentro dessas comunidades (as não muçulmanas), enquanto, por outro lado, permitia que fossem incorporadas ao sistema administrativo, econômico e político otomano” (KARPAT, 1982, p. 141-142).

A sociedade otomana diferenciava-se, vertical e horizontalmente, ao longo de linhas sociais, culturais, religiosas e políticas. Mais especificamente, dividia-se em uma classe governante privilegiada do ponto de vista político e religioso, de formação otomana predominantemente muçulmana, e principalmente turca; e uma classe de súditos não dominante, heterogênea em termos de religião e politicamente desprovida de direitos – os *rayas*. Cada uma dessas classes tinha direitos, deveres/obrigações e funções estabelecidos em lei e claramente definidos: os governantes – predominantemente muçulmanos – eram responsáveis por governar, explorar e defender a riqueza do Império; e a classe dos súditos, pelo provimento dessa riqueza, bem como pelo atendimento de suas próprias necessidades religiosas, sociais, culturais e educacionais (VRYONIS, 1976, p. 46, 54-55).

A classe dos súditos, por sua vez, dividia-se em muçulmanos e *dimmis* (não muçulmanos), e em moradores de cidades e moradores do campo (camponeses), também com *status* e poder diferentes atribuídos a cada categoria. Os grupos não muçulmanos mantinham-se separados entre si e de seus correspondentes

2. NT: Nações religiosas.

3. NT: O termo abrange diversos povos latinos modernos, descendentes da população latinizada na Europa Central, Oriental e Meridional.

muçulmanos do ponto de vista cultural, político, legal e econômico. Além dessas divisões, devem ser apontadas as dicotomias urbano-rural e a dispersão geográfica dos membros de cada *millet*, especialmente no caso do *millet* ortodoxo grego.

Tal como no caso de todos os *millets*, muitos membros do *millet* ortodoxo grego viviam em pequenos vilarejos rurais, isolados e autossustentados. Outra característica era a influência importante que a religião exercia sobre a sociedade em geral, e sobre a educação em particular. E embora os mais instruídos tivessem uma posição favorecida na sociedade, os gregos, os turcos e os membros dos outros grupos etnorreligiosos eram, em sua maioria, analfabetos ou tinham baixo nível educacional. Por fim, todos os grupos no Império otomano eram identificados essencialmente por sua religião, mais do que por sua origem étnica. Durante a *tourkokratia* (o período otomano, de 1453 a 1821), os gregos eram conhecidos como *romioi*, um nome que indicava sua filiação “religiosa” greco-ortodoxa, mais do que sua identidade étnica. Foi apenas depois do período do Iluminismo neo-helênico, na última metade do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX, que os gregos começaram a identificar-se como cristãos ortodoxos e gregos étnicos.

Em comparação com os outros grupos etnorreligiosos do Império otomano, e diferentemente dos turcos otomanos governantes, os gregos urbanos cultivavam seus interesses comerciais e empresariais. Em algumas partes do Império, principalmente em Constantinopla/Istambul, os gregos praticamente controlavam bancos, comércio e pequenos negócios. E o mais importante: embora os turcos otomanos, por razões religiosas, políticas e históricas, vissem como estrangeiras e ameaçadoras as ideias, a cultura e a educação europeias, os gregos mais esclarecidos, com algumas qualificações, identificavam-se com as ideias e a civilização ocidentais, particularmente durante o período pós-europeu do Iluminismo. Existiam numerosas comunidades gregas em todas as principais capitais e cidades europeias (por exemplo, Paris e Viena) que mantinham linhas de comunicação com os gregos da Anatólia, de Constantinopla e da península grega. Durante a *tourkokratia*, especialmente ao longo do século que antecedeu a Guerra da Independência, na década de 1820, e a implementação do Estado grego moderno em 1830, os contatos dos gregos com o mundo ocidental foram ainda mais fortalecidos pelos chamados *phanariotes* – súditos otomanos gregos que, por sua educação e seu *status* socioeconômico, haviam alcançado altas posições administrativas na hierarquia política otomana: drogomanos da Porta⁴, emissários diplomáticos em países estrangeiros, administradores de principados sob a suserania otomana. Além disso, o caráter cristão da Europa facilitava as ligações culturais entre os europeus e os gregos, reforçadas por uma atitude comum antiturcos, antiotomanos e antimuçulmanos. Os russos ortodoxos, por exemplo,

4. NT: Drogomanos eram os intérpretes e tradutores no antigo Império otomano. “Drogomanos da Porta” é uma expressão utilizada no contexto diplomático pelos Estados ocidentais, pelo fato de serem os diplomatas recebidos na Porta Sublime (ou Porta Otomana), sinédoque de Império otomano.

pretensos redentores da Ortodoxia Cristã, incomodavam constantemente os sultões, incitavam os correligionários gregos e colocavam agentes no Império.

No *millet* ortodoxo grego, a educação estava sob a responsabilidade da Igreja ortodoxa grega, chefiada pelo Patriarca de Constantinopla. Na grande Constantinopla e na maioria das cidades da Anatólia e da península grega, as comunidades locais ou paróquias mantinham escolas comuns (*koina*) e/ou helênicas (*hellinika*) por meio de contribuições da Igreja e de doações privadas. Nos vilarejos, o padre local era também o professor. Algumas escolas vinculadas ao patriarcado na seção Fanar de Istambul, principalmente a *He Megali tou Genous Scholē*, eram consideradas espaços de capacitação de líderes intelectuais e religiosos, bem como de muitos dos professores do *millet* ortodoxo grego.

Em Istambul, as escolas paroquiais e as escolas secundárias procuravam desenvolver nos jovens gregos uma identidade fundamentalmente religiosa, e não étnica, por meio da catequização nos princípios, dogmas e preceitos da fé ortodoxa grega – com uma importante qualificação diferenciadora: dentro da estrutura de uma relativa autonomia do sistema *millet* do governo otomano quanto à educação – que em outra publicação denominamos tolerância controlada (KAZAMIAS, 1991) –, as escolas gregas, em certas áreas, ensinavam também o idioma grego, a filosofia e a literatura gregas. Tendo em vista esse fator distintivo, pode-se dizer que nas escolas do *millet* ortodoxo grego, a educação abria horizontes intelectuais e culturais amplos para as crianças gregas (KAZAMIAS, 1966; KAZAMIAS, 1968).

O advento/o desafio da modernidade europeia ocidental e a construção do Estado-nação

Historiadores sociais, políticos e intelectuais sustentaram/argumentaram que o Iluminismo europeu e as mudanças políticas e econômicas concomitantes nas últimas décadas do século XVIII e nas décadas seguintes, no século XIX, introduziram a era moderna e a dinâmica associada de modernização/modernidade na história euro-americana. As ideias iluministas da Europa Ocidental de liberdade, independência nacional e construção do Estado-nação tiveram uma influência forte e decisiva sobre os gregos do Império otomano muito antes do que sobre outros súditos otomanos. Em 1830, os gregos conquistaram a independência e logo depois criaram o que o historiador K. P. Kostis chamou apropriadamente de “Estado protomoderno” (KOSTIS, 2006, p. 57). Por outro lado, no século XIX, os sultões otomanos introduziram no Império algumas técnicas, instituições e ideias ocidentais/modernas, principalmente para consolidar a autoridade e a eficiência decrescentes do governo, fortalecendo desse modo um Estado imperial islâmico reformado. Foi somente nas primeiras décadas do século XX que se realizaram

5. NT: Grande Escola Nacional.

esforços para reestruturar o Império, mais do que reformá-lo, e foi apenas em 1923 e nos anos seguintes que uma ruptura radical, semelhante à dos gregos cem anos antes, esfacelou o Estado imperial otomano, depois de uma revolução interna e da criação, em seu lugar, da República turca moderna.

A modernidade euro-ocidental e o Estado-nação protomoderno grego

Nas três últimas décadas do século XVIII e nas duas primeiras décadas do século XIX, houve entre os gregos um sensível despertar intelectual e cultural neo-helênico, fruto, em grande parte, dos emigrados gregos e das *paroikies*, ou comunidades comerciais gregas, principalmente fora das fronteiras do Império – na Europa Central, nos Bálcãs, na Rússia Meridional e ao longo do Mediterrâneo (CLOGG, 1992, p. 23-25). Alimentados pelas ideias de liberdade e de independência nacional do Iluminismo euro-ocidental e do jacobinismo francês, intelectuais e ativistas políticos gregos – por exemplo, Adamantios Koraes e Rhigas Velestinlis/Pheraios – exortaram os gregos do Império otomano, por palavras e ações, a retomar o espírito dos seus ancestrais ilustres, a levantar-se contra os governantes otomanos e a ressuscitar a nação grega. Diante da decadência otomana e do enfraquecimento do poder do sultão sobre os governadores provinciais, particularmente no Peloponeso e no Épiro, os insurretos gregos conseguiram depor, com ajuda externa, a dominação otomana, e assim abriram o caminho para a criação de um Estado independente (KITROMILIDES, 2000).

Na primeira década de independência (1833-1843), o novo Estado – ou sistema de governo – foi constituído como uma monarquia absoluta, imposta pelas potências europeias – Inglaterra, França e Rússia. O poder absoluto era exercido pelo príncipe “importado, Otto da Bavária, que foi coroado rei e, em troca, foi auxiliado por uma corte de” ministros e funcionários bávaros (SVORONOS, 1976, p. 77 e seguintes). “Formalmente”, escreveu Keith Legg, estudante de política comparada,

O Reino grego era semelhante a uma administração colonial [...] todas as rendas e designações permaneciam prerrogativas do rei; não havia constituição nem assembleia representativa, e a participação dos gregos nas estruturas formais de tomada de decisão era mínima (LEGG, 1969, p. 55).

Em 1864, o novo Estado grego desenvolveu-se sob a forma de uma monarquia constitucional ocidental, “equipada com os adereços da democracia parlamentar liberal” (CLOGG, 1992, p. 51). Em 1862, o rei Otto foi deposto, e foi eleita uma nova assembleia (*Voule*), desproporcionalmente representada por uma burguesia rica ascendente, apoiada pelos grandes proprietários de terras (SVORONOS, 1976, p. 96). Em 1863, outro príncipe europeu – Príncipe Jorge, da Casa Dinamarquesa dos Gluksburgs – foi coroado rei George I dos helenos, e uma nova Constituição foi promulgada em 1864 (CLOGG, 1992, p. 55-56).

O Estado/*politeia* grego, tal como determinava a Constituição de 1864, caracterizou-se como Monarquia Constitucional, Monarquia Coroada (SCORONOS, 1976) e até mesmo como Democracia Parlamentar (DERTILIS, 2005). A Constituição de 1864 continuou a atribuir considerável poder ao rei: foi declarado irresponsável, podia indicar e demitir seus ministros e todos os funcionários e administradores, e podia suspender ou prorrogar a *Voule* (CLOGG, 1992, p. 51; BICKFORD-SMITH, 1893, p. 263). Além disso, embora a imprensa fosse declarada livre e a censura fosse proibida, as publicações podiam ser apreendidas “em caso de ofensa à religião cristã ou à pessoa do rei”. E, embora todos os gregos fossem declarados iguais perante a lei, apenas cidadãos gregos podiam ser admitidos no serviço público (KAZAMIAS, 1974, p. 20). Ao mesmo tempo, a Constituição de 1864 continha elementos claramente democráticos, como “toda autoridade emanava da nação, certos privilégios reais eram limitados, a autoridade legislativa era de responsabilidade da *Voule* eleita pelo povo, e o poder executivo pertencia ao rei, que o exercia por intermédio de seus ministros responsáveis” (SVORONOS, 1976, p. 76).

Em estudos históricos mais recentes (DERTILIS, 2005; KOSTIS, 2006), o sistema político grego estabelecido durante o período inicial pós-independência (1833-1864) tem sido caracterizado como um Estado democrático liberal protomoderno. Segundo Dertilis:

A Grécia é um dos primeiros países do mundo a adotar o direito do sufrágio masculino universal e a estabelecer uma forma de regime parlamentar democrático, embora incompleto, problemático, intermitentemente instável e com graus variáveis de democratização e autoritarismo [esse sistema] foi implantado em um arraigado sistema anterior de patrocínio que ligava os benfeitores das classes superiores à população de fazendeiros/agricultores. Essa implantação criou uma mistura especial/singular e equalizadora de democracia e patrocínio/clientelismo (DERTILIS, 2005, p. 764-765).

Além desses *deficits* democráticos, como patrocínio e autoritarismo, a denominação protomoderno, ao invés de moderno, para caracterizar o recém-formado Estado grego, é adequada porque, como aponta corretamente o historiador Kostis, a *politeia* grega não era inteiramente secularista, no sentido de que não havia uma separação clara entre Igreja e Estado, como ocorre comumente nos Estados-nação modernos (KOSTIS, 2006, p. 51). Deve-se notar aqui que, por meio de um decreto real de 1833, a Igreja ortodoxa, até então sob o Patriarcado de Constantinopla, foi declarada independente deste e passou a ser conhecida como Igreja Nacional da Grécia, autocéfal, com Chefe e Santo Sínodo próprios. Desta forma, no entanto, embora a Ortodoxia fosse reconhecida como religião oficial do novo Estado, e embora tenha recebido “uma posição privilegiada em relação a outras instituições religiosas”, pelo decreto real de 1833, a Igreja reconhecia o rei como seu chefe, tornando-se subserviente ao Estado e transformando-se

essencialmente “em uma agência estatal sob a supervisão de um ministério, denominado Ministério da Educação e das Religiões” (KOLIOPOULOS; VEREMIS, 2004, p. 141-142).

A despeito das restrições ao poder da Igreja sobre a atividade nos níveis político, social e cultural – inclusive a educação – a religião, como um corpo de doutrinas e crenças, e como uma instituição organizada – a Igreja –, continuou a ser um elemento importante na constituição e no funcionamento do Estado-nação independente. A religião e a Igreja foram particularmente importantes no campo da educação e na orientação cultural geral do povo. A instrução religiosa e outros exercícios religiosos – por exemplo, a frequência à igreja em domingos e feriados – eram obrigatórios para todas as crianças em idade escolar. Na formação do Estado protomoderno e posteriormente do Estado moderno, a Igreja ortodoxa grega não abriu mão de sua função/seu papel tradicional de articulação e preservação do *ethos* da nação grega ou dos ideais, dos valores e das aspirações do grego comum. Foi o bispo de Patras quem sinalizou a rebelião em Moreia em 1821; e na Guerra da Independência, os padres lutaram literalmente com armas e, figurativamente, com ícones e orações. A ideologia de um Estado grego expandido – a *Megali Idea* (Grande Ideia) – que permeou a vida nacional na Grécia até as primeiras décadas do século XX foi insuflada, em parte, por muitos clérigos que continuaram a esperar o auxílio russo para restabelecer o antigo Império bizantino cristão. Em suma, para a Igreja, fé (*pistis*), nacionalismo (*ethnikismos*), helenismo (*hellinismos*) e educação (*paideia*) estavam inextricavelmente ligados (KOKOSALAKIS, 2004, p. 26-39).

A educação e o Estado-nação helenocêntrico protomoderno

O historiador Hobsbawm escreveu que a educação/escolarização no século XIX “era a arma mais poderosa [...] para a formação de nações” (GREEN, 1990, p. 35). A importância da educação na construção do Estado-nação grego foi enfatizada pelos intelectuais gregos mencionados anteriormente, que viveram na Europa nos anos anteriores à deflagração da Guerra da Independência, em 1821, e que se alimentaram com as ideias iluministas europeias de liberdade individual, constitucionalismo, liberalismo republicano, igualdade perante a lei, Estado-nação, soberania popular, cidadania e consciência nacional (PETROPOULOS, 1968, p. 140). Uma figura líder no Iluminismo neo-helênico, já mencionado, foi Adamantios Koraes (1748-1833). Segundo John Campbell e Philip Sherrard, acadêmicos de Oxford, Koraes, acadêmico clássico que viveu em Paris, “visualizou a ‘emancipação’ da Grécia em termos do liberalismo secular e do Iluminismo humanista do Ocidente contemporâneo” (CAMPBELL; SHERRARD, 1968, p. 41). Koraes acreditava que, para alcançar a verdadeira liberdade, os súditos otomanos gregos cristãos ortodoxos – os *rayas* – precisavam ser esclarecidos e educados por meio da assimilação das ideias e dos valores do liberalismo ocidental

e da *paideia* (cultura) clássica grega, e pelo desenvolvimento de uma “língua grega) formal para os acadêmicos e o Estado” (KOLIOPOULOS; VEREMIS, 2004, p. 8). E alinhado com a ideologia política do Iluminismo, o Conde John Kapodistrias – que, em 1828, foi eleito primeiro governador ou presidente da Grécia pela Assembleia Revolucionária de Troezen – também dava muito valor à educação como instrumento de desenvolvimento político, formação do Estado e construção da nação. Segundo seu biógrafo, “a difusão da educação e a conquista da liberdade têm para Kapodistrias dois significados coextensivos” (KOUKOU, 1958, p. 32). Kapodistrias impressionara-se também pelas modernas ideias pedagógicas de Pestalozzi, tal como desenvolvidas por De Fellenberg na Suíça, e que introduziu nas Ilhas Jônicas e, mais tarde, na Grécia livre. Ao mesmo tempo, Kapodistrias acreditava que a boa educação deve basear-se nos princípios éticos e nos valores espirituais da religião cristã (KAZAMIAS, 1974, p. II-5).

No que se referia à educação, o objetivo de Kapodistrias era criar escolas elementares em todos os vilarejos e em todas as províncias; quanto à educação mais avançada, sua política declarada era “instituir escolas centrais nas várias províncias da nação” (KALDIS, 1959, p. 173). Mas depois do assassinato de Kapodistrias, a construção de um sistema nacional de educação como aspiração básica da formação do Estado e da construção da nação grega foi legada ao rei Otto e à sua burocracia bávara. Isso ocorreu na década de 1830, com a aprovação de três decretos que estabeleciam as bases estatutárias para a construção desse sistema: um decreto em 1834, sobre a organização da educação elementar; outro em 1836, regulamentando a educação secundária; e um terceiro em 1837, criando uma universidade. Resumidamente, o chamado Plano Bávaro para um sistema nacional de educação estabelecia um sistema educacional centralizado, organizado por séries e seletivo, que consistia em educação elementar compulsória para todas as crianças entre 5 e 12 anos de idade, primeiro nível da educação secundária em escolas conhecidas como escolas helênicas (séries 5 a 7), escolas seletivas de educação secundária (séries finais), conhecidas como *Gymnasia* (séries 8 a 11), e uma universidade seletiva, denominada Universidade Otoniana. Assim como o novo Estado, o sistema educacional recém-construído era centralizado, autoritário e burocratizado. Os respectivos decretos/leis especificavam em detalhe o currículo das escolas elementares, das escolas helênicas e dos *Gymnasia*, bem como as qualificações, a classificação e os salários dos professores. A autoridade e a responsabilidade por todas as questões educacionais (designação, transferência e demissão de professores, currículos/programas de estudo, supervisão das escolas) foram integralmente conferidas aos órgãos centrais do governo (DIMARAS, 1973; BOUZAKIS, 2002).

Em termos de estrutura institucional e de gestão, o sistema do Estado grego “protomoderno”, tal como estabelecido nos anos pós-revolucionários, refletia padrões modernistas do pós-Iluminismo da Europa continental, isto é, centralização e burocratização; educação elementar/popular compulsória, pública

e essencialmente secular; educação secundária e universitária seletiva; currículos/programas de estudo que enfatizavam o cânone humanista não prático e não científico (idiomas e os clássicos). Em termos de estrutura e ideologia, a lei da educação elementar de 1834 era fortemente semelhante à Lei Guizot de 1833, da França; a escola helênica e o *Gymnasion* eram réplicas virtuais da *Lateinische Schule* e do *Gymnasium* na Alemanha; e quanto à sua missão, à sua organização, às suas faculdades e aos seus programas de estudo, a Universidade Otoniana (em homenagem ao Rei Otto) refletia a ideia de universidade neo-humanista alemã do século XIX, associada a Wilhelm von Humboldt (BOUZAKIS, 2002, p. 40-45; PHIRIPPIS, 2007).

Pode-se perceber, a partir do exposto, que diversas características do recém-construído sistema nacional de educação grego foram transferidas da Europa pós-iluminista, principalmente da França e da Alemanha, para o recente Estado protomoderno grego. Essa transferência educacional foi criticada por historiadores gregos de esquerda por envolver um transplante acrítico e a imposição de um sistema educacional ocidental, centralizado, elitista e classicista que era estranho aos gregos e ao Império otomano e não tinha nenhuma relação com as realidades gregas contemporâneas (BOUZAKIS, 2002; KATSIKAS; THERIANOS, 2004). Essa interpretação, no entanto, simplifica excessivamente um fenômeno histórico complexo e é, na melhor das hipóteses, falaz. Por um lado, como já indicado, os intelectuais gregos contemporâneos e as elites comerciais apresentavam uma disposição favorável em relação à introdução das ideias e dos padrões institucionais de educação da Europa Ocidental – por exemplo, educação estatal centralizada e currículo humanista clássico, prática do que consideravam ser uma Europa Esclarecida (ver DIMARAS, 1973). Outro fator que deve ser considerado é que o classicismo não apenas ocupava um lugar central no currículo das escolas secundárias europeias – os *lycées* na França, os *Gymnasien* na Alemanha, a *Grammar* e a *Public School* na Inglaterra⁶ – e das universidades europeias (BUTTS, 1947, p. 429-435), como também não estava ausente das escolas do *millet* ortodoxo grego do Império otomano. Além disso, a educação clássica grega era muito prestigiada na Europa e na América pós-Iluminismo (WINTERER, 2002). E quando começou a Guerra de Independência grega, a Europa estava empolgada pelo helenismo e pelo humanismo clássico. No caso do neo-humanismo alemão e da chamada *helenomania* do século XIX tal como defendiam, entre outros, Wilhelm von Humboldt, Friedrich Wolf, Gottfried Fichte, Friedrich von Schiller e Friedrich Schleiermacher, acreditava-se que o estudo dos antigos e da antiguidade grega (*Altertumswissenschaft*) regeneraria moral e politicamente o povo alemão depois das derrotas impostas por Napoleão, unificaria os alemães e criaria uma nação alemã moderna (BERNAL, 1987, p. 283-295). Considerando essas circunstâncias

6. NRTT: Todas são escolas secundárias acadêmicas, destinadas a preparar os alunos para a entrada na universidade.

endógenas e exógenas, não seria desarrazoado postular que, no caso grego, as formas culturais educacionais transferidas, particularmente o classicismo, eram muito compreensíveis. Na verdade, no pensamento dos intelectuais gregos, especialmente o influente acadêmico clássico Koraes, a educação clássica era necessária para a liberação e a ressurreição da nação e da cultura helênica/grega, que remontava à Hélade antiga e a Bizâncio medieval, e cuja continuidade havia sido interrompida pelos conquistadores otomanos. Portanto, a modernidade no novo Estado significava, em grande parte, a restauração dos valores cristãos, bizantinos e helênicos mais velhos/antigos bem como as atitudes e os estados mentais. Em outras palavras, a modernidade no Estado grego significava a criação de uma identidade nacional grega moderna por meio da reinvenção da tradição helênica clássica e da tradição cristã bizantina (KOLIOPOULOS; VEREMIS, 2004, p. 242-243).

A educação, o Estado grego e a construção da nação: transformando os *rayas* – súditos otomanos gregos – em helenos/cidadãos da Hélade

“A nação não é causa, mas resultado do Estado”, disse certa vez o sábio *Lord Acton*, indo além: “É o Estado que cria a nação, e não a nação que cria o Estado” (EMERSON, 1962, p. 114). Os mecanismos para a criação de identidade nacional e a construção do Estado-nação grego moderno incluíram: (a) um sistema educacional nacional centralizado – escolas elementares, intermediárias e secundárias, e instituições pós-secundárias de ensino superior; (b) um idioma nacional comum construído; e (c) uma tradição histórico-cultural construída. Modernidade e construção da nação no novo Estado significavam, em grande parte, o florescimento de ideias e valores helênicos antigos e, portanto, havia nas escolas uma forte ênfase na *paideia* grega clássica associada à reinvenção da tradição cristã bizantina (KOLIOPOULOS; VEREMIS, 2004, p. 242-243). O cultivo e a promoção da identidade nacional grega, de ser grego e cristão ortodoxo, foram realizados por meio de um novo currículo posto em prática – especialmente pela ênfase na cultura e no idioma grego clássico e no ensino da religião ortodoxa grega e por meio do currículo oculto – por exemplo, a celebração de feriados nacionais, a frequência obrigatória à igreja e por meio de outros rituais heleno-cristãos (DIMARAS, 1973; KATSIKAS; THERIANOS, 2004). Além disso, a Universidade Otoniana – mais tarde renomeada Universidade Nacional Kapodistriana de Atenas – foi concebida para ser uma instituição nacional e um mecanismo importante na formação do Estado e da construção da nação grega. Sua missão, entre outras coisas, envolvia (a) construir e cultivar uma identidade etnocultural helênica por meio do cultivo da *paideia* grega clássica; e (b) educar e capacitar o pessoal para os diversos escalões da burocracia civil nas estruturas estatais nos níveis nacional e local (PHIRIPPIS, 2007).

Construindo o Estado democrático liberal moderno – de 1909/1910 a 1935: um Estado democrático paternalista?

O período de 60 anos que se seguiu à promulgação da nova constituição, em 1864, foi uma fase de nacionalismo helenocêntrico irredentista, expansão territorial, convulsões internas, guerras intermitentes, ascensão de uma classe média burguesa, liberalismo político e prenúncio de um Estado de bem-estar social intervencionista. Foi também um período de reflorescimento da cultura neo-helênica, de reforma e não reforma educacional. Até 1923, um elemento hegemônico da ideologia de construção nacional grega foi a chamada Grande Ideia (*Megali Idea*) – a ideologia e a política irredentistas de criar um grande Estado heleno-cristão com a volta da capital para Constantinopla, a metrópole bizantina derrotada. Durante esse período, a modernização e a construção da nação significavam uma tradição nacionalista inventada, que combinava a Hélade clássica, a Bizâncio ortodoxa e a Europa esclarecida, e o desenvolvimento de um sistema nacional de educação com os mesmos elementos constituintes. Entre os desenvolvimentos de formação do Estado nesse período, destacou-se a Revolução de Goudí, em 1909, promovida pela Liga Militar, e o surgimento do Partido Liberal, sob a liderança de Eleftherios Venizelos – uma estrela política ascendente proveniente de Creta, representando a ascensão da classe média burguesa como força política liberal moderna.

A Revolução de Goudí, em 1909, marcou o fim de uma era de formação do Estado e de construção da nação, e o início de outra: a construção de um Estado democrático liberal moderno. Venizelos e os liberais eleitos em 1910 visualizavam a construção de um Estado democrático liberal moderno de direita, modelado segundo os protótipos contemporâneos da Europa Ocidental. A revisão da Constituição em 1911 foi um passo nessa direção. De acordo com a Constituição revisada, as liberdades individuais estavam garantidas e foram lançadas as bases para um Estado do bem-estar social. Dentro desse referencial constitucional, e em sintonia com os desenvolvimentos na Europa Ocidental contemporânea, o Estado liberal de Venizelos deveria ser “um Estado intervencionista, e não um Estado do *laissez-faire*” (TSOUCALAS, 1981; TASSOPOULOS, 2006). Em 1920, como escreveu Eric Hobsbawm, a Grécia estava entre os muitos Estados europeus a oeste das fronteiras soviéticas que tinham governos constitucionais liberais (HOBSBAWM, 1995, p. 146-147).

A educação, o idioma e a história foram instrumentos essenciais na construção do Estado liberal grego e, concomitantemente, no desenvolvimento da identidade nacional. No período de 1863/64 a 1923, os desenvolvimentos na educação nacional foram desiguais, marcados por ações e reações, e pelo jogo entre a tradição de conservadorismo e a modernidade liberal (DIMARAS, 2006). Em 1899, 1913 e 1917, os esforços empreendidos pelo Estado foram no sentido de modernizar a estrutura e a orientação do sistema educacional e o currículo escolar, sintonizando-o

melhor com os desenvolvimentos na Europa Ocidental e ajustando-o à economia capitalista em desenvolvimento e a uma sociedade de classe burguesa (BOUZAKIS, 2006). Na prática, a maior parte das reformas recomendadas não foi implementada e permaneceu apenas no papel.

Apesar disso, alguns aspectos do movimento de reforma iniciado pelo governo, assim como alguns desenvolvimentos culturais e educacionais modernizadores não iniciados pelo governo no mesmo período merecem destaque. Em primeiro lugar, e principalmente, está a *glossó-ekpaideutiki metarrythmisi*⁷, promovida pelo governo e centrada na utilização do *demotiki*⁸ – a forma oral do idioma grego – nas escolas. A esse respeito, deve-se notar que, desde o estabelecimento do sistema nacional de educação, na década de 1830, o idioma ensinado nas escolas, bem como o idioma oficial do Estado, era o *katharevousa*⁹, uma forma pura do grego moderno, diferente da forma demótica falada, que era também o idioma utilizado pela nova geração de literatos gregos.¹⁰

O esforço de reforma do idioma e algumas outras notáveis iniciativas educacionais não estatais – como o estabelecimento, em 1908, da Escola Elementar Feminina de Volos, por A. Delmouzou, um *demoticista* progressista, e a organização, em 1910, em Atenas, da *Ekpaideutikos Omilos* (Associação Educacional) por importantes *demoticistas* educacionais de vanguarda – foram partes integrantes do movimento sociocultural neo-helênico conhecido como *demoticismo*, ou *demotikismos*. O *demoticismo* era um movimento de modernização social e cultural, indo além dos limites da pedagogia e da utilização do idioma grego oral – isto é, do *demotiki* – nas escolas. Como tal, foi visualizado como um meio para a integração social e a construção da nação. De acordo com Psycharis, uma das personalidades importantes do reflorescimento cultural neo-helênico e do *demoticismo*:

Duas coisas são necessárias para que uma nação se torne uma nação: extensão de suas fronteiras territoriais e criação de sua própria literatura. Quando ela demonstrar que conhece o valor do idioma popular e não se envergonha dessa forma linguística, então saberemos que se tornou uma nação (KORDATOS, 1943).

Relacionada ao idioma e à construção da nação grega estava a história. Depois da formação do Estado grego era necessário transformar os *rayas* gregos, conhecidos como *graekoi* ou *romaioi/romioi*¹¹ em *Hellines polites*¹², um nome que significava a formação de cidadãos etnonacionais gregos modernos por meio do retorno aos *Hellenes*¹³ da

7. NT: Reforma educacional do idioma.

8. NT: Demótico.

9. NT: Catarévussa.

10. NRTT: Usado desde 1918, *demotikoidemotiki* é a forma da língua que evoluiu do grego antigo. Hoje é a língua oficial da Grécia.

11. NT: Romanos.

12. NT: Cidadãos greco-helênicos.

13. NT: Gregos.

Hélade (Grécia) clássica. Nesse processo, a história, tal como construída pelo historiador nacionalista Constantine Paparrigopoulos, argumentava que havia uma continuidade ininterrupta na história da *ethnos*¹⁴ grega, que se dividia em três fases: a helênica clássica, a cristã bizantina e a europeia moderna. Dessa forma, como observa Gallant, Paparrigopoulos “criou uma unidade a partir do passado grego e, mais importante, uma unidade de todos os gregos” (GALLANT, 2001, p. 72-73).¹⁵

Outros mecanismos educacionais utilizados para “helenizar” um Estado nacional helênico restaurado, além do idioma e da história, foram a geografia, a arquitetura, a literatura, o folclore e a arqueologia. Segundo Gallant:

Assim, por meio da arquitetura, da educação, da arte e da literatura, nos festivais e nas celebrações públicas, veio a se internalizar a nova identidade helênica, que incorporava o helênico e o românico, a herança do mundo clássico e a do Cristianismo Ortodoxo. O processo foi tão bem-sucedido que, como observaram Just, Herzfeld e outros, desapareceu qualquer sentimento de ‘invenção’. Ao contrário, tornou-se atemporal e primordial uma identidade fundamentada na ‘história’. Como diz uma expressão popular, ‘sempre fomos gregos’ (GALLANT, 2001, P. 74; KOLIOPOULOS; VERENIS, 2004, p. 243).

O projeto liberal de Venizelos – que incluía a reforma educacional, que Tassopoulos denominou “constitucionalismo (liberal) inclusivo” (TASSOPOULOS, 2006, p. 252) – elaborado durante o período 1911-1916, não viria a se concretizar. Guerras – a Guerra dos Bálcãs, a Primeira Guerra Mundial e a desastrosa campanha da Ásia Menor –, golpes e contragolpes, e crises políticas, principalmente a crise constitucional conhecida como *Ethnikos Dihasmos*, ou Cisma Nacional, minaram as bases do constitucionalismo liberal modernizador de Venizelos. Depois de um interregno instável, Venizelos e os liberais, que voltaram ao poder em 1928, renovaram seus esforços para modernizar o Estado grego e fortalecer o regime republicano durante o mandato de Venizelos como primeiro-ministro, de 1928 a 1932. Entre esses empreendimentos modernizadores, estavam certas mudanças institucionais no sistema de gestão democrática – por exemplo, a criação do senado e do conselho de Estado (como a corte administrativa suprema) e a reforma na educação e no Estado de bem-estar social por meio da promulgação de um esquema abrangente de previdência social. Segundo I. D. Stefanidis:

A previdência social era entendida como parte e componente de uma concepção bastante paternalista do Estado moderno. Este deveria cuidar do bem-estar e da ‘paz de espírito’ da classe trabalhadora e oferecer mecanismos que servissem como ‘válvula de segurança contra subversões e revoluções violentas’. Embora não tenha sido inteiramente implementada até 1937, a Lei 5.377 foi um passo rumo ao ‘Estado de bem-estar social’ grego (STEFANIDIS, 2006, p. 200-201).

14. NT: Nação.

15. Ver também: KOLIOPOULOS; VEREMIS, 2004, p. 231-235; CLOGG, 1992, p. 2-3.

Nas novas eleições de 1933, sob o sistema eleitoral de pluralidade, as forças políticas conservadoras contrárias a Venizelos foram vencedoras e chegaram ao poder. Mas a turbulência política continuou: duas tentativas de golpe, a breve ditadura de Kondylis, a restauração da monarquia e, em agosto de 1936, a ditadura fascista de Metaxas. No mesmo ano, Venizelos morreu no exílio. Resumindo a história do projeto liberal de Venizelos, o historiador Tassopoulos escreveu:

Nessas circunstâncias, o projeto original de Eleftherios Venizelos para um sistema político inclusivo, sustentado pela proteção e pelas garantias da lei, foi abandonado e as realizações institucionais de seu primeiro período no governo foram revertidas e anuladas. Consequentemente, as instituições constitucionais gregas entraram em um longo período de instabilidade e crise que só terminou em 1975 (TASSOPOULOS, 2006, p. 265).

A despeito da erosão do projeto constitucional (liberal) inclusivo de Venizelos, não se deve subestimar a importância histórica das iniciativas não estatais de modernização educacional já mencionadas, ainda que não tenham sido inteiramente bem-sucedidas, ou as iniciativas estatais igualmente malsucedidas durante a primeira administração de Venizelos, de 1913 a 1917, e na segunda, em 1929. Em ambos os episódios, fez-se uma tentativa de reformar e reorientar o sistema educacional, promovendo mudanças em sua estrutura organizacional, no conteúdo/currículo e na pedagogia (BOUZAKIS, 2006, p. 75-78, p. 96-99). No segundo episódio (em 1929), Venizelos, primeiro-ministro, declarou-se a favor da restrição da educação clássica aos poucos escolhidos e do fortalecimento da educação profissional, ao passo que George Papandreou – sob cujo governo como primeiro-ministro, na década de 1960, foram aprovadas as famosas reformas liberais de 1964-1965 – afirmava inequivocamente que “uma vez que a educação pertence ao Estado [...] os ideais da educação são também os ideais do Estado [...] os ideais de nossa educação nacional são os ideais da democracia grega” (KAZAMIAS, 1974, p. 61).¹⁶

O Estado democrático liberal posterior à Segunda Guerra Mundial: a dominação política da direita conservadora, 1952-1963

Depois da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Civil no final da década de 1940, ocorreram mudanças importantes no cenário político grego. Sob a perspectiva deste capítulo, essas mudanças podem ser interpretadas como indicativas da continuidade do processo grego de desenvolvimento e consolidação de uma forma euro-ocidental de *politeia* democrática liberal estável ou, em outras palavras, de “democracia democratizante”. Uma dessas mudanças foi a reconstituição do sistema multipartidário nas décadas de 1950 e 1960. Além de uma direita reacionária e fortemente etnocêntrica, que chegou ao poder e o

16. Ver também: KITROMILIDES, 2006.

manteve até 1963, ocorreu o ressurgimento do centro-liberal que, embora fragmentado, conseguiu, em 1963, assumir as rédeas de um governo de curta duração, sob a liderança do liberal veterano George Papandreou. Igualmente importante foi o sensível crescimento da esquerda. Com a queda da ditadura militar, de 1967-1974, e a restauração da democracia, em 1974, essas forças políticas reconstituídas – direita conservadora, centro liberal e esquerda (socialista e comunista) – competiram pelo poder político na *politeia* democrática restaurada e transformada. Nas eleições realizadas em 1974, um partido conservador direitista reformado – o Nova Democracia –, sob a liderança de K. Karamanlis, ganhou as eleições e formou um governo. Mas sete anos mais tarde, em 1981, o recém-formado Movimento Social Socialista Pan-helênico (PASOK), venceu as eleições com Andreas Papandreou e formou o primeiro governo socialista da Grécia. Nos anos seguintes, os dois partidos mais importantes – PASOK e Nova Democracia – alternaram-se no controle do governo. Atualmente está no poder o Nova Democracia, partido neoconservador de centro-direita, tendo o PASOK, de centro-esquerda, e o Partido Comunista da Grécia (*Kommounistikó Kómma Elládas* – KKE) como principais partidos de oposição. O Centro-liberal praticamente desapareceu como força política organizada, mas o Estado grego contemporâneo pode ser legitimamente caracterizado como um Estado democrático liberal estável.

Entrementes, houve uma mudança paralela na *politeia* grega (*politeuma*), isto é, a estrutura constitucional do Estado. Em 1952, foi ratificada uma nova Constituição que reafirmava o princípio/o dispositivo anterior segundo o qual a *politeia* era uma “democracia coroada”, ou uma monarquia constitucional, com o rei mantendo os mesmos amplos poderes do passado. Com a restauração da democracia na década de 1970, a nova Constituição de 1975 determinou que a *politeia* o Estado na Grécia passava a ser uma república/democracia constitucional presidencialista, com todos os direitos – individuais e sociais – e responsabilidades das democracias liberais modernas e da cidadania democrática. A Constituição revisada de 2001, hoje em vigor, reafirmou basicamente os princípios e os dispositivos da Constituição de 1975. A organização política contemporânea da Grécia tem sido caracterizada como uma democracia liberal moderna, congruente com os desenvolvimentos europeus e internacionais, mas sem condição restritiva, especificamente a relação entre a Igreja e o Estado.

Como foi mencionado no início deste capítulo, o Estado grego protomoderno construído após a independência não era estritamente secular, no sentido de que não havia uma separação clara entre o Estado e a Igreja ortodoxa. A Ortodoxia foi reconhecida como a religião estabelecida do novo Estado, e teve garantido um lugar privilegiado em relação a outras religiões. Foi mencionado também que, apesar das restrições sobre o poder da Igreja, a religião continuou a ser um fator importante na construção da nação grega. Essa relação Igreja-Estado bastante ambígua e o

papel da religião na formação do Estado-nação foram reiterados em constituições subsequentes, inclusive aquela atualmente em vigor. O artigo 3º da Constituição de 2001 afirma que a “religião dominante/estabelecida da Grécia é a religião da Igreja Cristã Ortodoxa Oriental”. Ao mesmo tempo, o artigo 13 garante “liberdade de consciência religiosa” protegida por lei. Quanto a esse assunto, no entanto, o artigo 16 refere-se à educação/*paideia*, e afirma que “*paideia* constitui uma missão básica do Estado e tem por objetivo a *agoge* (educação/capacitação) ética, intelectual, espiritual, vocacional e física dos gregos, o desenvolvimento de consciência étnico-nacional e religiosa, e a formação de cidadãos livres e responsáveis” (HELENIC PARLIAMENT).¹⁷

Tal como nos períodos anteriores aqui examinados, uma parte integrante do processo pós-guerra de modernização/ocidentalização na formação do Estado e na construção da nação foi a reforma do sistema nacional de educação. A reconstrução e reorientação do sistema educacional foi considerada ainda mais necessária considerando-se a associação inicial da Grécia, na década de 1960, com a recém-criada Comunidade Econômica Europeia e, depois de 1975, o esforço da Grécia para tornar-se membro pleno da União Europeia supranacional, sob o famoso lema “Nós pertencemos à Europa” – uma meta alcançada em 1981.

O movimento pela reforma abrangente da educação começou, de fato, na década de 1950, e continuou nas décadas seguintes. Nessa trajetória, episódios importantes de reforma foram o de 1964, no governo liberal da União Central de George Papandreou; o de 1976-1977, no governo neoconservador do Nova Democracia, de Constantine Karamanlis; o de 1982-1985, no governo socialista do PASOK, de Andreas Papandreou; e o de 1997-1998, no governo social-democrata do PASOK, de Costas Simitis. Em todos esses episódios, o discurso da reforma girou em torno dos princípios político-sociais e socioculturais de modernização e democratização.

Em 1981, com a ascensão do partido socialista PASOK ao poder, o discurso da reforma educacional começou a tomar uma trajetória ideológica mais radical. O discurso educacional segundo o *slogan* político de *allagi*¹⁸ do PASOK contextualizou-se principalmente em torno do debate sobre políticas e da prática envolvendo políticas de democratização, igualitarismo, desconcentração e descentralização na administração/no governo do sistema estatal, no planejamento democrático da educação, na participação pública e no autogoverno nos níveis provincial e local, na reestruturação das universidades (abolição do sistema autoritário de cátedra e maior participação estudantil nos órgãos de tomada de decisão da gestão da universidade), no fortalecimento e no avanço da educação técnica e profissionalizante, e na reestruturação da educação elementar e secundária, o que incluía, entre outras coisas, o estabelecimento, em uma base experimental, de liceus multilaterais integrados

17. Disponível em: <<http://www.parliament.gr/politeuma.asp>>.

18. NT: Mudança.

(EPLs) (KAZAMIAS; KASSOTAKIS, 1995; GREECE, 1985; KAZAMIAS; ROUSSAKIS, 2003).

A orientação da reforma educacional do PASOK estava em harmonia com a ideologia mais ampla de reforma socialista, denominada terceira via, que visava a uma transformação político-social e econômica mais ampla. É evidente que os discursos de reforma durante a primeira administração do PASOK (1981-1985) tinham nuances socialistas de esquerda e ideias extraídas de ideologias contemporâneas derivadas de uma tradição neomarxista reavivada, mas, como declarou o primeiro-ministro A. Papandreou, a visão era “um socialismo de terceira via”, um socialismo democrático e participativo, baseado na soberania popular (PAPANDREOU, 1982).

As reformas dos governos do PASOK na década de 1980 não atenderam às altas expectativas dos reformadores quanto a abrir o caminho para a transformação socialista denominada terceira via do Estado e da sociedade grega moderna. Depois de 1985, a ideologia socialista da terceira via foi praticamente abandonada. A essa altura, o PASOK, ainda no poder, tinha modificado sua posição negativa quanto à orientação europeia da Grécia – em 1981, a Grécia tornou-se membro pleno da Comunidade Econômica Europeia, mais tarde União Europeia –, e tinha-se tornado claramente pró-europeu. Paralelamente, sua orientação foi desviada na direção da trajetória de modernização neoeuropeia que se desenvolvia, um caminho rumo a uma democracia social-liberal mais do que a anterior, a democracia socialista da terceira via. Essa orientação tornou-se mais evidente depois da volta do PASOK ao poder, em 1993, e especialmente depois da morte de A. Papandreou e da eleição de Costas Simitis como primeiro-ministro, em 1996.

O novo governo democrático social-liberal do PASOK embarcou em outro programa ambicioso de reforma educacional, que incluía praticamente todos os aspectos do sistema educacional: gestão, controle, organização institucional, currículos, pedagogia, professores, educação intercultural e educação de minorias. O discurso da reforma – debates sobre políticas e prática envolvendo políticas – do governo Simitis continuou a girar em torno dos dois conceitos/ideologias político-socioeconômicos de democratização e modernização, talvez com maior ênfase neste último, de onde decorre a caracterização de Simitis e dos reformadores do PASOK – por exemplo, G. Arsenis, ministro da Educação – como modernizadores. A crise educacional grega era vista como uma crise de persistência de patologias crônicas do sistema e de falta de sincronia do sistema educacional com a União Europeia e com o cosmos global que estava sendo construído, no qual a Grécia havia optado por se situar. As patologias persistentes da educação grega incluíam: (a) um sistema administrativo centralizado, burocrático, hierárquico e defasado; (b) uma rede educacional (geral e profissional) dual, não democrática, que funcionava de forma diferente para os grupos sociais e assincronicamente em relação à sociedade e ao mundo do trabalho; (c) um tipo de

ensino que se caracterizava por formalismo, pedagogia autoritária e conhecimento educacional anacrônico; (d) altos índices de evasão; (e) desigualdade de oportunidades entre áreas urbanas e rurais e entre diferentes grupos ocupacionais; e (f) exclusão social de minorias étnicas e religiosas.

As reformas necessárias para sair da crise educacional, corrigir as deficiências do sistema e modernizá-lo e democratizá-lo foram formuladas no documento de política governamental “Toward a Paideia of Open Horizons” (1997). Uma nova observação perceptível no discurso reformista dos modernizadores era que a educação deveria relacionar-se funcionalmente com os desenvolvimentos econômicos e sociais no cenário internacional, especialmente o cosmos de modernidade da União Europeia. Ao mesmo tempo, o discurso da reforma enfatizava princípios democráticos e metas políticas como educação democrática; participação dos diretores de escola, funcionários administrativos regionais e orientadores educacionais na avaliação das escolas; participação dos professores na avaliação dos alunos; um grau de descentralização no planejamento da educação (do centro para as regiões); a institucionalização de um *eniaio lykeio*¹⁹, um tipo integrado de escola secundária (séries finais); abolição do *numerus clausus*²⁰ para um acesso mais amplo a instituições de ensino superior; modernização dos currículos e redefinição da *paideia* grega, tornando-a menos etnocêntrica e mais eurocêntrica; e programas especiais para minorias religiosas e etnoculturais e para crianças com problemas de aprendizagem (GREECE, 1997).

Em conexão com este capítulo, seria relevante mencionar aqui outro discurso de reforma no contexto da trajetória recente de modernização e democratização da Grécia. Trata-se da Lei 2.413/1996, que se referia à educação intercultural. Pela primeira vez, o Estado grego moderno reconheceu oficialmente que a sociedade grega era culturalmente diversificada. O reconhecimento desse fenômeno, que estava de acordo com o discurso europeu contemporâneo de modernização, levantou questões sobre o caráter tradicionalmente etnocêntrico do sistema educacional grego. Os discursos públicos a esse respeito foram de dois tipos. O primeiro foi denominado discurso democrático humanitário, e adotava um ponto de vista filantrópico e igualitário; enfatizava oportunidades iguais, não discriminação e bem-estar social geral. O segundo tipo foi rotulado como discurso da xenofobia. A esse respeito, é preciso notar que o etnocentrismo e a reprodução da identidade nacional foram tradicionalmente característicos da educação grega. Atualmente, segundo E. Zambeta, embora esses aspectos da educação sejam criticados, muitos dos atores políticos da educação frequentemente incorrem em etnocentrismo (ZAMBETA, 2001).

19. NT: Liceu unificado.

20. NRTT: *Numerus clausus* é uma expressão latina para indicar um dos vários métodos utilizados para limitar o número de vagas na universidade. Esta política ainda é adotada em alguns países da Europa, como a Alemanha e a Finlândia.

Um guardião mais forte ou “Estado quartel-general”

O discurso recente de reforma modernizadora e democrática, tal como apresentado aqui, permite supor que os formuladores de políticas tenham tido a intenção de reestruturar os mecanismos estatais de orientação e de controle da educação grega na direção da descentralização e da desconcentração na tomada de decisões e na gestão do sistema. No entanto, um exame mais cuidadoso de todos os dispositivos pertinentes nos textos de reforma relevantes, produz um quadro diferente: o de um Estado mais forte e mais controlador. Em oposição ao princípio professado de modernização e democratização da *politeia* grega pós-1974, o que na verdade emergiu foi um Estado mais forte e mais regulador. De fato, ao modernizar o Estado e seus mecanismos de gestão, que incluíam a educação, Costas Simitis, quando primeiro-ministro, e seus companheiros político-ideológicos no governo utilizaram os termos estratégico e “Estado quartel-general” (KAZAMIAS; ROUSSAKIS, 2003, p. 22).

Referências bibliográficas

- BERNAL, M. *Black Athena: the Afroasiatic Roots of Classical Civilization*, v.1: The Fabrication of Ancient Greece. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1987.
- BICKFORD-SMITH, R. A. H. *Greece under King George*. London: Richard Bentley, 1983.
- BOUZAKIS, S. *Neobelliniki ekpaideusi, 1821-1928*. 5.ed. Atenas: Gutenberg, 2006.
- BOUZAKIS, S. *Neobelliniki ekpaideusi, 1821-1928*. 2.ed. Atenas: Gutenberg, 2002.
- BUTTS, R. F. *A cultural history of education: reassessing our educational traditions*. New York and London: McGraw-Hill, 1947.
- CAMPBELL, J.; SHERRARD, P. *Modern Greece*. London: Ernest-Benn, 1968.
- CLOGG, R. *A concise history of Greece*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- DERTILIS, G. *Historia tou Ellinikou Kratous, 1830-1920*. Atenas: I. D. Estia, Kollarou & Co., 2005. v. a, b.
- DIMARAS, A. (Ed.). *He metarrythmisi pou den egine*. Atenas: Hermes, 1973.
- DIMARAS, A. Modernization and reaction in Greek education during the Venizelist era. In: KITROMILIDES, P. M. (Ed.). *Eleftherios Venizelos: the trials of statesmanship*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006. p. 319-345.
- EMERSON, R. *From empire to nation: the rise to self-assertion of Asian and African peoples*. Boston, MA: Beacon Press, 1962.
- GALLANT, T. W. *Modern Greece*. London: Hodder Arnold, 2001.
- GREECE. Ministry of National Education and Religions. *Law Framework, No. 1.566/85*. Athens: Organisation of Textbook Publications, 1985.
- GREECE. Ministry of National Education and Religions. *Education 2000: toward a paideia of open horizons*. Athens: Government Printing Office, 1997.
- GREEN, A. *Education and State formation: the rise of education systems in England, France and the USA*. New York: St. Martin's Press, 1990.
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell, 1990.
- HOBBSAWM, E. J. *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- KALDIS, W. *John Kapodistrias and the Modern Greek State*. 1959. Tese (Doutorado) – University of Wisconsin, Madison.

- KATSIKAS, C.; THERIANOS, C. N. *Istoria tis neoellinikis ekpaideusis: apo tin idrisi tou ellinikou kratous mehri to 2004*. Atenas: Savvalas, 2004.
- KAZAMIAS, A. M. *Education and modernization in Greece*. Washington, DC: U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1974. (Office of Education, Bureau of Research documents; 7-1111).
- KAZAMIAS, A. M. *Education and the quest for modernity in Turkey*. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.
- KAZAMIAS, A. M. Transfer and modernity in Greek and Turkish education. In: KAZAMIAS, A. M.; EPSTEIN, E. H. (Eds.). *Schools in transition: essays in comparative education*. Boston: Allyn & Bacon, 1968. p. 7-31.
- KAZAMIAS, A. M.; KASSOTAKIS, M. (Eds.). *Elliniki ekpaideusi: prooptikes anasyngrotisis kai eksynchronismou*. Atenas: Serios, 1995.
- KAZAMIAS, A. M.; ROUSSAKIS, Y. Crisis and reform in Greek education. *European Education*, v. 35, n. 3, p. 7-30, 2003.
- KITROMILIDES, P. M. *Neohellinikos diafotismos: oi politikes kai koinonikes idees*. Athens: Morfotiko Idrima Ethnikis Trapezas, 2000.
- KITROMILIDES, P. M. (Ed.) *Eleftherios Venizelos: the trials of statesmanship*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.
- KOKOSALAKIS, N. He elliniki tautotita kai Evropi: mia idiomorphic istoriki schesi. In: KOKOSALAKIS, N. *Ehnikai kai evropaiiki tautotita*. Atenas: Kekrokop, 2004. p. 21-56.
- KOLIOPOULOS, J. S.; VEREMIS, T. M. *Greece: the modern sequel from 1821 to the present*. 2.ed. London: Hurst, 2004.
- KORDATOS, J. K. *Historia tou glossikou mas zitimatos*. Atenas: G. Loukatos, 1943.
- KOSTIS, K. P. He Sigrotisi tou Kratous stin Ellada, 1830-1914. In: DRAGONA, T.; BIRTEK, F. (Eds.). *Ellada kai Tourkia: politis kai Ethnos-Kratos*. Atenas: Alexandria, 2006.
- KOUKOU, H. E. *Ho Kapodistrias kai he paideia, 1803-1822*. Atenas: H. Koukou, 1958.
- LEGG, K. R. *Politics in modern Greece*. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- PAPANDREOU, A. On the way to social change. *Athens Newspaper*. Exormisi, 1982.
- PETROPOULOS, J. A. *Politics and statecraft in the Kingdom of Greece, 1833-1843*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1968.
- PHIRIPPIS, E. K. *To athinisi ellinikon pandidaktirion: Othoneio Panepisiemio*. Atenas: Bibliotechnia, 2007.
- STEFANIDIS, I. D. Reconstructing Greece as a European State: Venizelos' last premiership. In: KITROMILIDES, P. M. (Ed.). *Eleftherios Venizelos: the trials of statesmanship*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.
- SVORONOS, N. G. *Episkopisitis neohellinikis istorias*. Atenas: Themelio, 1976.
- TASSOPOULOS, I. The experiment of inclusive constitutionalism, 1909-12. In: KITROMILIDES, P. M. (Ed.). *Eleftherios Venizelos: the trials of statesmanship*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006. p. 251-272.
- TSOUCALAS, C. *He elliniki tragodia*. Athens: Ekdoseis Livanis, 1981.
- WINTERER, C. *The culture of classicism: Ancient Greece and Rome in American intellectual life: 1780-1910*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2002.
- ZAMBETA, E. Public discourses on educational governance, social inclusion and exclusion: political actors in Greek education. In: LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. (Eds.). *Listening to education actors on governance and social integration and exclusion*. Uppsala: Uppsala University, 2001.

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA, MUDANÇA SOCIAL E EDUCAÇÃO

Wing-Wah Law

Desde a emergência do Estado moderno no século XVI, os teóricos articularam diversas abordagens para compreender o desenvolvimento de diferentes países, a importância relativa do papel do Estado e dos mercados no desenvolvimento, e os modelos e estratégias de desenvolvimento que os países deveriam adotar. Entre essas abordagens, a tese do Estado desenvolvimentista (e teoria de sistemas-mundo) foi a mais útil para explicar o importante papel do Estado na industrialização e no crescimento econômico, particularmente no Leste da Ásia e na América Latina depois da Segunda Guerra Mundial. Estados desenvolvimentistas referem-se a países que, em comparação com os países industrializados do Ocidente, tiveram “desenvolvimento tardio” (WHITE; WADE, 1988b, p. 1). Entre eles estão países capitalistas, como Alemanha, Japão, Rússia, Coreia do Sul e Taiwan, e países socialistas, como a China, a antiga União Soviética e a Coreia do Norte. Apesar dos grandes desafios criados pela crise financeira de globalização que ocorreu na Ásia em 1997, essa abordagem centrada no Estado ainda é útil para explicar as intrincadas interações entre Estado e mercados para o desenvolvimento e a concorrência dentro dos países e entre eles.

Este capítulo introduz em primeiro lugar os principais referenciais teóricos para a compreensão do desenvolvimento, do Estado e dos mercados. Esses referenciais incluem as teorias de modernização, de dependência, de sistema-mundo e de Estado desenvolvimentista. A discussão focaliza esta última teoria e o papel da educação na formação de competências em Estados desenvolvimentistas. Em segundo lugar, o capítulo examina os desafios à tese do Estado desenvolvimentista, tanto na teoria, na literatura sobre globalização quanto na prática, utilizando como exemplo a crise econômica de 1997 na Ásia. Em terceiro lugar, o capítulo utiliza os casos do Japão como Estado desenvolvimentista capitalista e da China como contraparte socialista para ilustrar o significado persistente do Estado, dos mercados e da educação na construção e na reconstrução da nação, bem como na forma pela qual os Estados utilizaram as funções econômicas e sociopolíticas da educação em favor do desenvolvimento. Por fim, o capítulo discute a complexa relação entre globalização e nacionalismo no desenvolvimento.

Principais referenciais teóricos para desenvolvimento, Estados e mercados

Questões relacionadas a desenvolvimento, Estados e mercados emergiram em diversos momentos na literatura sobre desenvolvimento, particularmente nas disciplinas de economia do desenvolvimento e de relações políticas internacionais. As principais abordagens ao desenvolvimento incluem a teoria da modernização, nas décadas de 1940 e 1950; a teoria da dependência, a teoria de sistemas-mundo e a tese do Estado desenvolvimentista, entre as décadas de 1960 e 1980; e o discurso sobre a globalização das economias mundiais, na década de 1990.

Teorias da modernização, da dependência e do sistema-mundo

A teoria da modernização e a teoria da dependência assumem que o mundo está dicotomizado, respectivamente, em setores modernos e tradicionais nos processos de diferenciação de instituições sociais e de crescimento econômico (PARSONS, 1951; ROSTOW, 1985), e em partes centrais e periféricas que se envolvem em trocas econômicas desiguais (FRANK, 1971). De acordo com as duas escolas, os países industrializados do Ocidente representam as partes modernas e centrais do mundo, e os países do terceiro mundo representam as partes tradicionais e periféricas. No entanto, ambas as escolas têm sido criticadas por suas noções dualistas sobre o mundo, predizendo de formas diferentes um quadro pessimista e deterministicamente unilinear para o desenvolvimento econômico em países do terceiro mundo, enfraquecendo o papel do Estado em seu desenvolvimento e subvalorizando suas culturas (MARTINUSSEN, 1997; WORSLEY, 1985). Essas duas escolas falham também na explicação das trajetórias de desenvolvimento tardio de uma minoria de países da América Latina e da Ásia entre as décadas de 1960 e 1980, que diferiram das trajetórias de países ocidentais com desenvolvimento avançado (HAGGARD, 1990).

O desempenho econômico desses retardatários pode ser explicado com maior clareza pela teoria de sistemas-mundo e pela tese do Estado desenvolvimentista. Em contraste com os teóricos da dependência, os teóricos de sistemas-mundo argumentam que a dependência de países periféricos em relação a países centrais não conduz necessariamente a seu subdesenvolvimento econômico. Segundo Wallerstein (1974, 1979), o sistema-mundo consiste na economia mundial capitalista e no sistema interestados. A economia mundial capitalista, unitária, compreende três estratos: centro, semiperiferia e periferia. Todos os países são envolvidos na relação capitalista de troca desigual em uma busca infundável de capital e trabalho. A “superestrutura política da economia global capitalista”, como foi sugerido por Wallerstein e Phillips (1991, p. 141), é o sistema interestado. Os Estados-membros possuem capacidades diferentes de intervenção na operação do mercado global e podem ajustar suas estratégias econômicas para regular o fluxo

de entrada e saída de capital. Dessa forma, podem conseguir mudar seu *status*, por exemplo, da periferia para a semiperiferia, ou da semiperiferia para o centro, se conseguirem alcançar o desenvolvimento ou se terminarem em “regressão” (WALLERSTEIN, 1975). No entanto, a teoria de sistemas-mundo de Wallerstein (1974, 1979) tem sido criticada por defender uma dominação superdeterminística do mundo pelo capitalismo e por minimizar as diferenças qualitativas entre países capitalistas e países anteriormente socialistas; por dar atenção demasiada ao nível de sistema, e por carecer de especificidade na compreensão de instituições e relações sociais; e por superenfatizar a capacidade da classe governante de manipular o sistema, porém desconsiderando a contribuição das agências sociais e dirigidas para o desenvolvimento por meio de diversos esforços, entre os quais a resistência à dominação (WORSLEY, 1985).

A tese do Estado desenvolvimentista: o papel do Estado nos mercados, no desenvolvimento e na educação

De forma diferente, ao envolver novamente o Estado, a tese do Estado desenvolvimentista proporcionou uma linha alternativa de pensamento. Diferentemente da teoria da dependência, que se baseava principalmente em casos selecionados na América Latina, a tese do Estado desenvolvimentista derivou principalmente de pesquisas sobre a rápida industrialização de economias capitalistas no Leste da Ásia, entre as quais o Japão, que foi visto como uma potência econômica global em ascensão durante a década de 1960, e os quatro Tigres Asiáticos (Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan) durante as décadas de 1970 e 1980 (AMSDEN, 1989; CASTELLS, 1992; JOHNSON, 1982; WU, 1994). Ao contrário da teoria da dependência, que sustenta uma visão pessimista de desenvolvimento, os pesquisadores utilizam frequentemente essa abordagem centrada no Estado para explicar o crescimento econômico da segunda geração de economias asiáticas industrializadas recentemente, como China, Malásia e Tailândia, que surgiram durante a década de 1990. Comparada à teoria de sistemas-mundo, a tese do Estado desenvolvimentista dá mais atenção às relações do Estado com o mercado e com as instituições domésticas e a maneira pela qual funcionam em conjunto no processo de formação da nação.

Os teóricos do Estado desenvolvimentista diferem dos acadêmicos liberais na forma como explicam esses retardatários ou retardatários mais tardios. Os acadêmicos neoliberais e o Banco Mundial atribuíram o desenvolvimento tardio das economias do Leste da Ásia à emergência de livres mercados em suas regiões e em seus territórios, e ao fracasso econômico dos países latino-americanos nos quais houve excesso de intervenção (KAY, 2002). No entanto, os proponentes da tese do Estado desenvolvimentista desafiaram as convicções neoliberais no Estado minimalista e no desenvolvimento impulsionado pelo livre mercado, e defenderam um papel crítico do Estado e suas funções econômicas e sociais no desenvolvimento

e no progresso econômico. Com referência ao Japão, Johnson (1982) desenvolveu uma abordagem institucionalista para compreender o Estado desenvolvimentista. Argumentou que o desenvolvimento econômico pode ser bem-sucedido sem um mercado inteiramente livre quando é apoiado pela orientação do Estado e por condições políticas favoráveis (ver mais discussões sobre o Japão adiante). Leftwich (2000) foi ainda mais longe, defendendo a primazia da política sobre a economia. Em uma versão atenuada, Wade (1990) propôs uma abordagem guiada pelo mercado e argumentou que, no caso de Taiwan, a intervenção do Estado no mercado não é desprezível, e que tanto as políticas estatais quanto a dinâmica do mercado podem contribuir para o crescimento econômico.

Nessas economias desenvolvimentistas, os respectivos Estados colocaram o desenvolvimento como prioridade máxima nos interesses nacionais de longo prazo; criaram um ambiente favorável com baixo risco econômico e baixo custo para atrair investidores internos e externos; interferiram intensamente no mercado e nos processos de desenvolvimento, controlando a composição do que é lucrativo, direcionando e atenuando forças domésticas e internacionais de mercado, e atrelando-as aos interesses econômicos nacionais; e cultivaram uma consciência coletiva e um sentido de urgência em relação ao desenvolvimento na formulação de políticas e na mobilização social, por exemplo, recorrendo à ameaça externa por países adversários, para realizar essa tarefa de desenvolvimento (EVANS, 1987; GEREFFI, 1990; JOHNSON, 1982; WHITE; WADE, 1988a). Como observou Castells (1982), as economias desenvolvimentistas no Leste da Ásia têm cinco pontos em comum: a existência de situações emergentes que exigem urgência para o desenvolvimento e a sobrevivência; a adoção de uma orientação econômica voltada para o exterior; a ausência de uma classe de proprietários rurais; a capacidade de governar a força de trabalho e requalificá-la para o desenvolvimento; e grande habilidade e flexibilidade para se adaptar a rápidas mudanças na economia global. Muitos fatores podem ser responsáveis pelas diferenças de desempenho econômico em Estados desenvolvimentistas: diferenças na capacidade e nas relações do Estado com a economia; a escolha de estratégias adequadas de desenvolvimento pelo Estado; pré-condições domésticas, como história, cultura e estrutura de classes sociais do país; e fatores internacionais, como relações internacionais (EVANS, 1987; GEREFFI, 1990; KAY, 2002; VARTIAINEN, 1999).

Além desses fatores, muitos teóricos citaram a educação e a capacitação como um mecanismo importante para o crescimento econômico no período pós-guerra, particularmente nos Estados desenvolvimentistas do Leste da Ásia. Em países desenvolvimentistas, o Estado é o principal modelador da educação para a construção da nação. Há fortes razões para o envolvimento do Estado. Em primeiro lugar, os fracassos do mercado na educação podem ser retificados pela intervenção do Estado. Embora os neoliberais e o Banco Mundial tenham defendido a não intervenção do Estado nos mercados, também reconheceram a necessidade da

intervenção estatal quando o mercado fracassa em relação à educação, particularmente na educação primária ou na secundária universal (ASHTON et al., 1999). Em segundo lugar, o Estado pode utilizar a educação a serviço da formação e do desenvolvimento do Estado. Buchert (1998) argumentou que o objetivo da educação é atingir as metas mais amplas de desenvolvimento social estipuladas pelo Estado, principalmente aquelas que se relacionam a desenvolvimentos econômicos, políticos, sociais e culturais determinados por contextos locais, nacionais, regionais e internacionais.

Para ser mais específico, nos Estados desenvolvimentistas, como em outras sociedades, a educação focaliza dois temas importantes relacionados à formação do Estado: economia e sociopolítica. Os teóricos do capital humano veem a educação e a capacitação como meios importantes para adquirir, acumular e aprimorar os recursos de uma sociedade. Schultz (1961, 1971) argumentou que as pessoas podem investir em capital humano por meio da educação e da capacitação para adquirir conhecimento e habilidades, e que o aprimoramento do capital humano pode aumentar o desempenho e os ganhos dos indivíduos, o que, por sua vez, fortalece a economia e melhora o padrão de vida. Becker (1998) utilizou dois Estados asiáticos desenvolvimentistas – Taiwan e Coreia do Sul – para ilustrar o fato de que o investimento em capital humano é uma forma importante de estimular o desenvolvimento e reduzir a pobreza. No entanto, Blaug (1987) criticou a teoria do capital humano, por superestimar a contribuição da educação para o crescimento econômico; e segundo Livingstone (1997), a teoria não consegue explicar o caráter multifacetado da aprendizagem, particularmente em sociedades baseadas no conhecimento. Apesar dessas críticas, Castells (1992) defendeu que a capacidade do Estado desenvolvimentista de redefinir sua força de trabalho e de requalificar seus cidadãos é essencial para alcançar sucesso econômico. O Banco Mundial (1993) considerou o aumento do investimento estatal em educação como um impulso fundamental para o milagroso crescimento econômico do Leste da Ásia.

Com base nos casos dos quatro Tigres Asiáticos, Ashton et al. (1999) propuseram um modelo de formação de competências para explicar de que forma os Estados desenvolvimentistas influenciam, ao mesmo tempo, a educação e a economia para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, o Estado pode utilizar políticas comerciais e industriais para influenciar não só os mercados nos quais as empresas competem como também a direção da economia de maneira geral, afetando assim as demandas dos empregadores por competências em momentos específicos. Em segundo lugar, para garantir um ajuste adequado entre demanda e oferta de competências, o Estado pode utilizar necessidades existentes e futuras de recursos humanos para orientar seus sistemas de educação e capacitação. Em terceiro lugar, para realizar essa tarefa, o Estado tem também um controle firme sobre as instituições educacionais e de capacitação, de forma a responder rapidamente às demandas mutantes do mercado de trabalho.

Além de cumprir funções econômicas, a educação nos Estados desenvolvimentistas é encarregada de tarefas sociopolíticas e culturais relativas à formação do Estado. No Leste da Ásia, constatou-se que a valorização da educação tem contribuído para o crescimento econômico e para o estabelecimento e a sustentação da independência e da legitimidade política do Estado (CASTELLS, 1992). Green (1997) assinalou que um papel importante do sistema educacional é difundir as culturas dominantes, promover um sentido de nação e de Estado – por exemplo, generalizando a utilização do idioma ou dialeto dominante – e desenvolver e manter a coesão social e a unidade política e cultural. Em algumas economias desenvolvimentistas do Leste da Ásia – como Singapura, Coreia do Sul e Taiwan –, as ameaças externas resultantes de sua relação antagônica, ou pelo menos tensa com uma potência vizinha (MORRIS, 1996, p. 96) foram estímulos fundamentais para enfatizar os valores da educação como componente estratégico do desenvolvimento. Para sobreviver a ameaças externas, esses Estados desenvolvimentistas utilizaram a educação para cultivar uma urgência coletiva por desenvolvimento econômico rápido e um forte e nítido sentido de identidade e solidariedade nacional.

Voltando a questionar o papel do Estado na educação e no mercado globalizado

A tese do Estado desenvolvimentista pode explicar a mobilidade ascendente das economias desenvolvimentistas, como Taiwan, do *status* periférico para o semiperiférico na hierarquia econômica internacional (GOLD, 1986, 1988), e a estagnação das economias desenvolvimentistas na América Latina (GEREFFI, 1990). No entanto, desde as últimas décadas do século XX, a tese do Estado desenvolvimentista, em especial sua ênfase no papel importante do Estado no desenvolvimento e na educação nas economias asiáticas, vem sendo severamente desafiada pela globalização, principalmente depois da crise financeira asiática de 1997.

A década de 1990 presenciou o desenvolvimento de uma extensa literatura acadêmica sobre a globalização em diversas disciplinas (HELD et al., 1998; MARSH et al., 2006). O período pós-guerra testemunhou séria intensificação e aceleração da movimentação de pessoas, capital, bens e serviços, informações e imagens através de fronteiras nacionais. Segundo Giddens (1999), essa compressão espaço-temporal afetou várias dimensões da atividade humana e criou até mesmo novas áreas econômicas, sociais e culturais que podem transcender fronteiras. Isto, por sua vez, aumentou a interconectividade e a interdependência de Estados, economias, sociedades e povos.

Há múltiplos pontos de vista sobre a relação entre o Estado e a globalização no desenvolvimento (HELD et al., 1998; SORENSEN, 2006). Céticos como Hirst e Thompson (1996), argumentaram que o mundo está longe de ser global, e

consideraram a globalização como nada mais do que um mito. Acadêmicos radicais argumentaram que a globalização desafia e mina o poder e a autonomia dos Estados, e previram alguns efeitos convergentes da globalização sobre as atividades humanas, como o “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), o “fim da geografia” (O’BRIEN, 1992), um “mundo sem fronteiras”, o “fim do Estado-nação” (OHMAE, 1990, 1995) e a morte do “cidadão nacional” (URRY, 1998). Essas previsões têm em comum a ênfase na perda de diferenciação e até mesmo na erosão de fronteiras tradicionais, e a redução no papel do Estado-nação e dos governos nacionais. Em particular, uma dupla pressão é exercida, deslocando o poder do Estado para instituições regionais – como a União Europeia, no caso de seus Estados-membros – ou agências transnacionais ou supranacionais – como a Organização Mundial do Comércio; e para baixo, na direção de entidades subnacionais, não governamentais – como grandes empresas privadas (DELANTY, 2000). Entre os dois extremos – acadêmicos céticos e radicais – estão os teóricos que reconhecem a crescente interconectividade e interdependência globais e defendem a continuidade do papel central dos Estados-nação, e também suas respostas divergentes à globalização em várias dimensões, entre as quais a economia, a cultura e a educação (CURRIE; SUBOTZKY, 2000; GREEN, 1999; SASSEN, 2000, 2002).

Acadêmicos da área da educação também discutiram a tensão entre convergência e divergência em resposta à globalização. Radicais como Usher e Edwards (1994), predisseram a perda de controle do Estado sobre a educação e a convergência crescente dos sistemas educacionais para normas globais ou regionais. No entanto, alguns acadêmicos defenderam a coexistência de convergência e divergência. De um lado, a economia global em transformação requer uma redefinição das necessidades de mão de obra e de formação de novas habilidades e, portanto, novos imperativos para a educação. Como observou Green (1999), há considerável convergência na política de retórica e nos objetivos educacionais em muitos países, inclusive nos Estados desenvolvimentistas. A educação é considerada também um meio básico de promover habilidades de globalização para a concorrência e a convivência em um mundo cada vez mais interconectado e interdependente (MARGINSON, 1999). Por outro lado, como argumentou Green (1999), os Estados-nação ainda controlam seus sistemas educacionais, e diferem em termos de detalhes de política, de estrutura e de processos, em função de condições nacionais diferentes – entre as quais instituições e tradições políticas, estruturas econômicas e planejamento de mão de obra – e diferentes ritmos de desenvolvimento.

Estados desenvolvimentistas, globalização e nacionalismo: Japão e China

O Japão e a China ilustram a continuidade do papel importante do Estado no desenvolvimento e na educação, e de que forma a educação pode ser utilizada para

a construção da nação. O Japão é um Estado desenvolvimentista capitalista, que pertence à primeira geração de Estados desenvolvimentistas no Leste da Ásia imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, enquanto a China é um Estado desenvolvimentista socialista e pertence à segunda geração. Esta seção argumenta que ambas as sociedades têm uma dupla fobia: a fobia de ficar para trás de outros países e/ou de não ser capaz de sustentar seu desenvolvimento na busca pelo capital global; e a fobia de perder sua identidade política coletiva ao competir em um mundo cada vez mais interconectado. Consequentemente, a educação nesses dois Estados desenvolvimentistas fica em um dilema entre a globalização e o nacionalismo, especificamente entre a função econômica da educação para a formação de mão de obra para competir na economia global; e a função sociopolítica da educação para preservar a identidade política coletiva.

Japão e China como Estados desenvolvimentistas

Depois de abrir seus portos para as potências ocidentais na década de 1850, o Japão começou a industrializar-se e modernizar-se. No início do século XX, tornou-se uma potência econômica e militar regional. Apesar de sua derrota militar na Segunda Guerra Mundial, o Japão alcançou um crescimento econômico sem precedentes entre as décadas de 1960 e 1980, tornando-se uma potência econômica mundial.

Johnson (1982) identificou quatro fatores principais que contribuíram para o sucesso do Japão como primeiro Estado desenvolvimentista no Leste da Ásia. Esses fatores incluíam: uma burocracia estatal modesta e eficiente gerida pelos melhores talentos disponíveis no sistema; um sistema político que possibilitou que as instituições estatais fossem autônomas, tomassem iniciativa e funcionassem de maneira eficaz; uma cooperação entre os setores estatal e privado, com a coexistência de uma química de ajustamento ao mercado e de intervenção estatal; e uma agência relacionada ao Estado, que compartilhava as responsabilidades de gestão do Estado na condução e na implementação da agenda de desenvolvimento estatal, como o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI). No entanto, durante a década de 1990, a economia japonesa começou a passar por uma considerável desaceleração, agravada por questões de desemprego, pelo rápido avanço de uma sociedade em processo de envelhecimento, juntamente com baixas taxas de natalidade, e pelos desafios da ascensão da sociedade da informação e da internacionalização (JAPAN. MEXT, 2001c). O Estado japonês preocupava-se também com duas tendências sociais relacionadas: uma ênfase excessiva no respeito aos direitos individuais, acompanhada por uma redução da ênfase em deveres e responsabilidades sociais; e a ausência de engajamento social dos jovens, que se afastavam da sociedade para seus mundos particulares (JAPAN. MEXT, 2001a).

A China começou a desenvolver-se mais tarde do que o Japão. Depois de assumir o poder, em 1949, o Partido Comunista da China (PCC) transplantou oficialmente para o solo chinês o modelo soviético anterior de socialismo e de

economia planejada, centralizada. As forças de mercado foram banidas, a propriedade privada e o setor privado foram proibidos. No entanto, no final da década de 1970, a China começou a modificar gradualmente sua estratégia de desenvolvimento, na terminologia de Martinussen (1997), de uma trajetória não capitalista em direção ao socialismo – dissociando-se da economia mundial e contando com uma economia planejada e controlada pelo Estado – para uma trajetória capitalista em direção ao socialismo, adotando princípios característicos de uma economia de mercado –, de modo a criar as condições materiais necessárias para o desenvolvimento socialista. Liew (2005) argumentou que, desde a introdução de forças de mercado em sua economia socialista, durante a década de 1980, a trajetória da China rumo ao desenvolvimento econômico rápido tendeu a ajustar-se ao tipo Estado desenvolvimentista, e não aos modelos de liberalização do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. O Estado chinês, sob a liderança do PCC, mediu ativamente a reforma do mercado e controlou os processos de transformação de uma economia planejada centralmente para uma economia socialista de mercado. Em particular, o Estado chinês adotou quatro estratégias principais de desenvolvimento: utilizar princípios capitalistas e forças de mercado para revitalizar sua economia socialista em declínio; engajar-se em uma transição gradual e deliberada da estrutura econômica do setor primário para os setores secundário e terciário; permitir que algumas áreas e alguns indivíduos prosperassem mais do que outros; e diversificar a atividade econômica para buscar o capital global e para reduzir o protecionismo econômico (LAW, 2006b).

Nesses dois Estados desenvolvimentistas do Leste da Ásia, a educação é utilizada como um meio fundamental de melhoria da qualidade do seu capital humano e para funcionar como um importante instrumento de desenvolvimento para a industrialização. No Japão, a educação foi considerada um mecanismo importante, particularmente para o milagre econômico do pós-guerra. Durante a década de 1860, os líderes nacionais japoneses começaram a implementar a educação pública, visando utilizá-la para modernizar o Japão e para equiparar-se aos países ocidentais industrializados. Desde então, o desenvolvimento educacional no período anterior à guerra foi considerado a área nacional mais importante em termos de políticas (KIDA, 1986). No início do século XX, o Japão alcançou a educação primária universal, criou um sistema seletivo e com várias vias alternativas de educação secundária, e desenvolveu um sistema de ensino superior altamente seletivo e elitista. Esse investimento educacional possibilitou ao Japão maximizar seus recursos humanos, produzindo uma enorme força de trabalho e uma elite educada e preparada para alcançar os níveis dos países ocidentais (SCHOPPA, 1991). Depois de sua derrota na Segunda Guerra Mundial, o Estado japonês conseguiu o apoio de seu povo para a reconstrução da nação por meio da educação (KIDA, 1986). Ampliou a educação universal de seis para nove anos e, mais tarde, expandiu a educação secundária (últimas séries) e o

ensino superior. Essas medidas tornaram-se uma fonte importante de força de trabalho qualificada para a reconstrução da nação no pós-guerra. No entanto, o sistema educacional japonês tem sido criticado pelo alto grau de centralização, uma vez que o Estado pode exercer considerável influência sobre os governos locais, pressionado pela forte demanda da população por igualdade de oportunidades educacionais e pelo provimento de serviços padronizados para todos os cidadãos. O Estado japonês utiliza três medidas principais para influenciar a educação local: a prescrição de critérios e padrões curriculares pelo Ministério da Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia (JAPAN. MEXT), através de diferentes cursos compulsórios; a liberação de subsídios educacionais aos governos locais e a concessão de ajuda nacional especial para vários itens; e a contribuição nacional para 50% dos gastos com salários de pessoal na área da educação, principalmente em escolas públicas de educação obrigatória (KIDA, 1986).

Diferentemente do Japão, a China começou a utilizar a educação para desenvolver seu capital humano em um estágio bastante tardio. Apesar da longa história da civilização chinesa, a educação na China imperial restringia-se à elite e estava associada ao funcionalismo público. Em 1949 (ano de criação da República Popular da China), estimava-se em 80% a parcela analfabeta da população. A despeito da ênfase em competência vocacional para a construção da nação, Mao Zedong tinha uma visão depreciativa do capital humano, e utilizou o conflito de classe das massas para combater intelectuais e profissionais, particularmente durante a Revolução Cultural (1966-1976). Quando reassumiu o poder, no final da década de 1970, Deng Ziaoping afastou-se da abordagem ideológica de Mao para uma abordagem pragmática. Deng (1977, 1978, 1985) via a educação e ciência e tecnologia como fatores-chave para a prosperidade da nação, defendia o respeito ao talento e ao conhecimento e argumentava que a força nacional da China dependia das qualificações da força de trabalho chinesa, assim como da quantidade e da qualidade de seus intelectuais. A China tem também um desejo profundo de utilizar a educação para que sua enorme população (1,3 bilhão em 2005) deixe de ser um encargo nacional, passando a compor o ativo do país (CHINA. Education and Human Resources Developmental Project Team, 2003). Para alcançar essa meta, o Estado chinês adotou uma série de estratégias, entre as quais a aceleração da campanha de eliminação do analfabetismo entre pessoas com idade acima de 15 anos e a introdução, em 1986, de nove anos de educação básica universal para melhorar o letramento básico e as habilidades para a força de trabalho no estrato mais baixo, porém mais numeroso; a rápida expansão, durante a década de 1980, dos programas de formação profissionalizante (e a redução correspondente de programas voltados à formação acadêmica) no ensino secundário (séries finais), para disponibilizar pessoas com alguma formação profissionalizante no estrato intermediário; e a drástica expansão do ensino superior no final da década de 1990 para aumentar o número de talentos no estrato superior e melhorar sua qualidade (LAW, 2000).

A fobia econômica de estar em atraso e a reforma educacional para a globalização econômica

Apesar da ênfase na formação de habilidades, alguns têm colocado em dúvida a capacidade dos sistemas educacionais do Japão e da China de equipar os alunos com as habilidades necessárias para enfrentar os desafios da globalização econômica no século XXI. Desde a década de 1960, muitos pensaram se o sistema educacional japonês poderia ajudar o Japão a tornar-se uma potência econômica na região e no mundo. No final da década de 1960 e em meados da década de 1980, respectivamente, o Estado japonês iniciou duas importantes reformas educacionais, visando aumentar as opções dos alunos, reduzir a pressão dos exames e lidar com a violência na escola e com os problemas de comportamento dos alunos (SCHOPPA, 1991). A despeito das duas iniciativas de reforma, esses problemas já antigos continuaram sem solução, e o público em geral estava insatisfeito com o sistema educacional e com o currículo escolar (PETER; CURTIS, 2002).

Durante a terceira reforma, na virada do milênio, o Japão admitiu que sua educação vinha-se deteriorando (JAPAN. Commission on Educational Reform, 2000). Em primeiro lugar, o sistema educacional japonês era criticado por falhar na preparação de seus alunos para lidar com mudanças sociais, atender às novas necessidade e demandas de mão de obra, e enfrentar os desafios decorrentes da globalização e do rápido progresso da ciência e da tecnologia (JAPAN. MEXT, 2001a). Em segundo lugar, os alunos japoneses sofriam muita pressão devido aos exames e ao excesso de informações (BOSSY, 2000). Por esse motivo, o currículo escolar japonês, como reconheceu o Conselho Curricular (1998), não havia equipado satisfatoriamente as crianças japonesas com a capacidade de estudar, fazer avaliações, expressar opiniões e fazer uso de perspectivas diferentes. Em terceiro lugar, a educação japonesa enfrenta algumas questões educacionais graves, entre as quais *bullying* e violência nas escolas, comportamentos disruptivos em sala de aula, ausência às aulas por vadiagem e delinquência juvenil (JAPAN. MEXT, 2001c).

Da mesma forma que o Japão, a China admitiu que seu sistema educacional estava aquém das novas necessidades sociais do século XXI. Em primeiro lugar, a força de trabalho chinesa, de maneira geral, ainda tem qualidade baixa e dificuldade de competir na economia do conhecimento global. A escolaridade média de pessoas acima de 15 anos de idade é de cerca de oito anos, e é três a cinco anos menor do que a de países desenvolvidos e de economias recentemente industrializadas (CHINA. Ministry of Education, 2004a). O nível médio da população no domínio básico da ciência e tecnologia está muito abaixo do encontrado no Japão, na União Europeia e nos Estados Unidos (CHINA. Education and Human Resources Development Project Team, 2003). Em segundo lugar, muitas escolas enfatizam exercícios e aprendizagem por memorização, e focalizam conhecimentos livrescos desatualizados, que os estudantes têm dificuldade em aprender (CHINA. Ministry of Education, 2001b). Em terceiro lugar, os alunos chineses são, em média, “relativamente fracos

em termos de criatividade, dimensão prática, empregabilidade e estabelecimento de negócios próprios” (CHINA. Ministry of Education, 2004a, p. 46).

Apesar da inadequação de seus sistemas educacionais, o Japão e a China continuam a acreditar que a educação pode evitar que fiquem para trás em relação a outros países, e que pode ajudá-los a sustentar seu desenvolvimento. No Japão, essa crença forte reflete-se explicitamente em diversas propostas de reforma educacional e particularmente no título do plano da reforma educacional de 2004 – “Pra frente, Japão!” (JAPAN. MEXT, 2005). Na China, o plano de ação para o fortalecimento da educação, de 2003-2007, reiterava que a educação “é a própria base do desenvolvimento nacional de longo prazo” (CHINA. Ministry of Education, 2005, p. 1). Para lidar com os desafios externos da globalização e os problemas educacionais domésticos de longa data, no início do milênio, ambos os Estados desenvolvimentistas começaram a reformar seus currículos escolares e a passar de um modelo de formação de habilidades para um modelo que enfatiza as habilidades em desenvolvimento dos alunos para atender às necessidades sociais em transformação.

Anteriormente, na reforma educacional da década de 1980, o Japão começou a utilizar a educação como meio para lidar com a internacionalização, e tentou utilizar a globalização para justificar a necessidade urgente de reforma educacional. O Conselho Nacional de Reforma Educacional (1985, p. 18), criação *ad hoc* do primeiro-ministro Nakasone, chegou a alertar que, se o Japão quisesse “sobreviver e se desenvolver-se na era da internacionalização, (seria) essencial [...] planejar a reforma educacional [japonesa] a partir do ponto de vista da internacionalização”. Como observou Lincicome (1993), esse Conselho defendia o conceito do japonês cosmopolita, que é capaz de comunicar-se em pelo menos um idioma estrangeiro, tem amplo conhecimento de países e culturas estrangeiras, aprecia a cultura de outros povos e tem uma consciência internacional. Uma urgência semelhante em equipar os alunos japoneses para enfrentar a globalização econômica pode ser encontrada no Plano de Reforma Educacional para o Século XXI (também denominado Plano Arco-íris) (JAPAN. MEXT, 2001b). Paralelamente a esse plano, uma nova reforma do currículo escolar é introduzida em 2002. O Estado japonês defendia uma mudança na pedagogia – de uma abordagem centrada no professor e no livro didático para uma aprendizagem autodirigida e focalizada no aluno; e enfatizava o desenvolvimento da disposição do aluno para a aprendizagem independente e para a independência de pensamento, de avaliação, de envolvimento em autoexpressão e de ação autônoma (YOSHIKAWA, 2000). Particularmente, os alunos da terceira à nona séries, são solicitados agora a cursar Estudos Integrados, nos quais podem realizar suas próprias pesquisas, fazer estudos de campo e abordar problemas da vida real por meio das atividades práticas .

Na China, as reformas curriculares do ensino primário e secundário pretendem fortalecer a relevância do estudo dos alunos para sua vida diária e para os desenvolvimentos sociais e tecnológicos modernos; ajudar a promover a motivação

dos alunos para a aprendizagem ativa e sua disposição para explorar e desenvolver diferentes competências – entre as quais coleta e processamento de informações, aquisição de novos conhecimentos, análise e resolução de problemas, e troca e colaboração; equipá-los com o conhecimento e as habilidades essenciais para a aprendizagem continuada; e ajudá-los a desenvolver uma visão adequada de mundo e uma perspectiva global, além de promover o amor pela China, pelo partido governante e pela cultura chinesa (CHINA. Ministry of Education, 2001b, 2003).

O Japão e a China selecionaram o idioma inglês e a tecnologia da informação (TI) como competências transnacionais importantes a serem fomentadas entre os alunos para a vida em um mundo cada vez mais interconectado. O Estado japonês vem tentando tornar o Japão uma nação competitiva construída com base na TI – isto é, o *e-Japão* – ainda na primeira década do terceiro milênio (JAPAN. Information Technology Strategic Headquarters, 2001). O Conselho Curricular (1998) estimula a implementação de educação e as novas tecnologias de informação (TI), de forma consistente e sistemática bem como a utilização de computadores em atividades de aprendizagem em sala de aula em todos os estágios da escolarização. Em 2002, o Estado japonês tornou obrigatória a disciplina eletiva TI e Computadores no currículo do ensino secundário (séries iniciais) e, em 2003, introduziu um curso obrigatório de TI para todos os alunos do ensino secundário. Ao contrário do Japão, a China não tem planos de tornar-se uma *e-nação*. No entanto, iniciou em 2001 um esforço para popularizar a educação em TI nas escolas em um período de dez anos (CHINA. Ministry of Education, 2000). Em 2005, já eram oferecidos cursos de TI em escolas secundárias por todo o país e em escolas primárias em áreas relativamente desenvolvidas.

Nesses dois Estados desenvolvimentistas não anglófonos, o inglês é visto como um meio para aumentar a interconectividade com o resto do mundo e para melhorar o capital humano em busca do capital global. No início da década de 2000, o Japão queria equipar “os japoneses com competências em inglês”: falar, ouvir, ler e escrever. O MEXT (2002) admitia que o desenvolvimento do Japão na economia global havia sido prejudicado pela insuficiente proficiência em inglês. Para corrigir essa falha, o MEXT (2003) criou o “Plano de ação para cultivar competências em inglês nos japoneses”. O Japão escolheu o inglês como principal idioma estrangeiro comum a ser aprendido por suas crianças, e espera que japoneses capacitados em inglês possam ajudar o Japão a estabelecer vínculos com o resto do planeta, conquistar a compreensão do mundo e a confiança no mundo, aumentar a presença do Japão na comunidade internacional e melhorar seu desenvolvimento nacional. Os alunos do ensino primário têm agora atividades de conversação em inglês. Nos novos Cursos de Estudo implementados em 2002, o inglês tornou-se uma disciplina obrigatória em todas as séries do ensino secundário.

A China reconheceu a importância do inglês muito mais cedo do que o Japão. Depois de restabelecer seu relacionamento com os países ocidentais no final da década

de 1970, o idioma inglês substituiu o russo como um dos idiomas estrangeiros mais importantes, e os alunos começaram a ter aulas de inglês nas séries iniciais do ensino secundário. Devido à intensificação da globalização econômica e da informatização, o Ministério da Educação (CHINA. Ministry of Education, 2001a) reconheceu a importância crescente dos idiomas estrangeiros, particularmente o inglês, e colocou a aprendizagem e o domínio de pelo menos um idioma estrangeiro como “requisito básico dos cidadãos no século XXI”. No entanto, o Ministério da Educação (CHINA. Ministry of Education, 2001d), considerou que a proficiência média em inglês do povo chinês era insuficiente para as necessidades do desenvolvimento econômico e social do país. Conseqüentemente, desde 2001, o ensino do inglês vem sendo ampliado, passando a ser estudado desde a terceira série do ensino primário em todo o país (CHINA. Ministry of Education, 2001a). Exige-se que as escolas ofereçam pelo menos quatro atividades semanais de aprendizagem, eliminando, se necessário, uma aula de chinês. Algumas áreas urbanas, como Xangai e Pequim, ampliaram a oferta de aulas de inglês para alunos da primeira série do ensino primário. Três anos mais tarde, o Ministério da Educação (CHINA. Ministry of Education, 2004b) solicitou que as faculdades e as universidades reformassem os currículos de inglês universitário básico para alunos cuja área principal de estudos não é o idioma inglês, com vistas a aumentar a proficiência geral em inglês, principalmente nos níveis do ouvir e do falar.

A fobia sociopolítica de perda da identidade nacional e a revitalização do nacionalismo no currículo

Além da fobia econômica, tanto o Japão quanto a China temem perder suas identidades políticas coletivas no processo de modernização e de globalização econômica. Em resposta, reafirmaram a importância da preservação de sua identidade política e cultural coletiva, especialmente revigorando o nacionalismo nos currículos escolares. Apesar dos esforços de modernização desde a Segunda Guerra Mundial, o Japão orgulha-se de seu espírito nacional e de suas tradições culturais. No entanto, ao preparar seu povo para a globalização, o Estado japonês temeu perder suas características nacionais e sua identidade cultural. Na década de 1980, o Estado japonês começou a perceber a tensão crescente entre ser um “cidadão japonês” e ser um “cidadão do mundo” (JAPAN. National Council on Educational Reform, 1985, p. 18). O Conselho Central de Educação (1997) chegou a expressar seu temor de que, no futuro, o povo japonês não tivesse suficiente compreensão da cultura tradicional e de que esta cultura se perdesse por falta de sucessores para perpetuá-la.

De forma semelhante, porém mais complexa, a China – um Estado desenvolvimentista retardatário – na virada do milênio, temeu que sua identidade política socialista coletiva se perdesse. A rápida derrocada do ex-bloco socialista no final da década de 1980 e durante os anos 1990 deixou a China como um dos poucos países socialistas remanescentes, e desde então criou-se uma crise de

identidade nacional para seu povo e para a nação na comunidade internacional (LAW, 2006a), que foi exacerbada pela crise de identidade do partido governante. A mudança de estratégia de desenvolvimento (descrita anteriormente) acarretou uma série de problemas domésticos, como o aumento da distância entre áreas rurais e urbanas e entre ricos e pobres; a intensificação de tumultos e conflitos sociais; a difusão de valores materialistas; e o abuso generalizado de poder entre os quadros e funcionários do partido – incluindo membros do alto escalão do PCC, como o prefeito de Pequim, em 1995, e o secretário municipal do partido em Xangai, em 2006, que foram demitidos por corrupção. A maciça demonstração estudantil na Praça da Paz Celestial em 1989, em Pequim, representou o desafio popular à legitimidade da liderança do PCC e conduziu à repressão militar com utilização da força do Estado (FEWSMITH, 2002). Todas essas consequências negativas da reforma econômica foram consideradas sérias ameaças à estabilidade social da China e à liderança política do PCC.

Para lidar com suas fobias sociopolíticas, a China e o Japão revitalizaram sua educação em cidadania. Desde a década de 1980, o Estado japonês vinha tentando lidar com a tensão local-nacional-global, reconstruindo o Japão como uma nação orientada pela cultura no mundo globalizado, com uma dupla abordagem. Por um lado, o Estado japonês estimula as escolas a promover valores relacionados à cidadania global, tais como um vigoroso sentido de humanidade, de respeito pela vida e pelos direitos humanos, uma apreciação de culturas diversas, um espírito de cooperação internacional e convivência harmoniosa. Por outro lado, o Estado japonês promove reiteradamente o conceito de ser japonês antes de ser um cidadão global. Em seu discurso em uma reunião sobre a reforma educacional, o primeiro-ministro Nakasone (1984) afirmou que a reforma educacional de meados da década de 1980 poderia ajudar a “preservar e desenvolver mais a cultura japonesa tradicional”, melhorar os padrões morais e comportamentais das crianças, e também preparar os japoneses para “contribuir para a comunidade internacional com uma consciência japonesa”. Enquanto promove a digitalização da educação, o governo japonês tenta reformar seu sistema educacional com vistas à construção de uma nação orientada pela cultura, ajudando os alunos a conquistar autodisciplina, consideração pelos outros e um profundo respeito pela cultura tradicional e pelas normas sociais (JAPAN. MEXT, 2001c).

Em especial, o Estado japonês utilizou dois recursos principais para reforçar e consolidar a função sociopolítica da educação, de forma a preservar as tradições e culturas japonesas. O primeiro recurso para manter a identidade nacional dos japoneses, vivendo em um mundo globalizado, é legalizar essa função das escolas por meio de uma emenda à Lei Fundamental da Educação, sob a liderança do primeiro-ministro Koizumi (AKITO, 2002). Por solicitação de Koizumi, o Conselho Central de Educação (2003) propôs uma emenda à lei, para enfatizar a importância da escola na promoção, entre os alunos, de um sentido de

responsabilidade cívica, respeito pela tradição e pela cultura, e amor pela nação e pela terra natal. Em 2006, o Parlamento japonês sancionou um projeto de lei patriótico que conclamava as escolas a inculcar nos alunos o respeito pela tradição e pela cultura, e o amor pela nação e pela terra natal.

O MEXT (2001a) utilizou o currículo como um segundo recurso para inculcar no povo a cultura e as tradições japonesas. Os alunos são estimulados a aprofundar sua compreensão sobre a história nacional e local, sobre culturas e tradições, e a ter orgulhar delas (JAPAN. MEXT, 2000). Para apoiar as culturas tradicionais japonesas, solicita-se às escolas que ofereçam aos alunos atividades práticas em artes e artesanato tradicionais e que lhes ensinem técnicas tradicionais de manufatura e artes performáticas tradicionais (JAPAN. Central Council of Education, 1997). Para promover um sentimento de coletividade social e lidar com a degeneração moral das crianças, o Plano de Reforma Educacional do Japão para o Século XXI (JAPAN. MEXT, 2001a) exige que as escolas ensinem às crianças regras sociais e morais básicas em todos os estágios de seu desenvolvimento.

Em contraste, a China recorreu às leis, muito mais cedo do que o Japão, para impor a função sociopolítica da educação. As leis chinesas determinam que as escolas treinem e criem condições para os sucessores da construção socialista, e que lhes transmitam valores prescritos pelo PCC, entre os quais os cinco amores – pelo país natal, pelo povo, pelo trabalho, pela ciência e pelo socialismo – e os “cinco ismos” – patriotismo, coletivismo, internacionalismo, comunismo e materialismo histórico-dialético – para combater ideias decadentes feudais e capitalistas (CHINA. National People’s Congress, 1995, 1999). Diferentemente do Japão, que não registra transformações sociais drásticas, a China começou, na década de 1980, a promover uma mudança de paradigma para um referencial mais flexível da cidadania socialista, por meio de sua abertura para o mundo; reconhecendo o mercado como uma alavanca de diversificação e de pluralização; reinstalando a lei como força reguladora externa; revitalizando virtudes como uma força interna e automotivadora de conformidade social; e renovando a imagem do partido governante, como a vanguarda política de todas as classes (LAW, 2006a). Em consequência, o Estado da China redefiniu seu currículo de educação e cidadania e reafirmou a importância dessa educação na reconstrução da nação. Há um forte sentimento de que é preciso utilizar a educação e cidadania para ajudar os alunos a identificar-se com o atual sistema socialista e com o sistema político em toda a nação, independentemente de diferenças regionais, étnicas e culturais (WAN, 2004).

A mudança do paradigma de cidadania socialista na China reflete-se também na mudança de seu currículo de cidadania pela incorporação de uma estrutura de diversos níveis, com elementos de cidadania nos níveis global, nacional e subnacional (CHINA. Ministry of Education, 2001c, 2002). Apesar da estrutura mais flexível, aumenta a ênfase no nível nacional em comparação com os níveis local e global, o que se reflete nas revisões de livros didáticos para a educação e

cidadania nas escolas primárias e secundárias depois que o Congresso Nacional do PCC chegou a conclusões sobre essas mudanças sociopolíticas na China em meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Comparadas às versões anteriores, essas duas revisões apresentam tanto continuidades quanto mudanças, como demonstra Law (2006a). Por um lado, esses livros didáticos políticos continuam a ajudar os alunos a reconhecer a liderança suprema do PCC e a contribuição da classe trabalhadora para a modernização socialista; a compreender o significado dos símbolos nacionais, como a bandeira e o hino nacional; e a aprender a respeito do espírito de autossacrifício de modelos, como a coragem de Lei Feng e do povo chinês em sua luta contra agressores estrangeiros. Por outro lado, a revisão dos livros didáticos com conteúdo político mudou de modo a refletir a inadequação do socialismo no processo de modernização da China. Por exemplo, nos livros revisados, a ideologia do partido sobre luta de classes é substituída pela cooperação entre os indivíduos e pela coexistência pacífica de diferentes grupos étnicos. Os livros didáticos também mudaram no sentido de não mais rejeitar totalmente a modernização, as culturas e os personagens ocidentais, passando a acomodá-los; em vez de depreciar a cultura chinesa, passaram a incluir contos e personagens chineses clássicos e a identificar alguns valores chineses – tais como o trabalho árduo, a obediência filial e a disposição para ajudar os outros – como bons e tradicionais; e atribuíram uma ênfase nova à importância do esforço pessoal e do aperfeiçoamento contínuo, desestimulando a competição materialista pouco saudável. Essas mudanças nos livros didáticos com conteúdo político refletem o significativo reajustamento da China socialista na reconstrução de posições relativas de socialismo, capitalismo, culturas chinesas tradicionais endógenas e valores contemporâneos.

Conclusão

Os diversos modelos de desenvolvimento compartilham duas preocupações comuns: o papel relativo do Estado e dos mercados no desenvolvimento, e a relevância dos modelos de desenvolvimento dos países desenvolvidos para suas contrapartes menos desenvolvidas. A tese do Estado desenvolvimentista reconhece as contribuições do Estado e também dos mercados para o desenvolvimento, e particularmente seus papéis complementares e suplementares. As diversas interações entre o Estado e as forças do mercado e as estratégias que utilizam podem produzir resultados distintos, tais como diversas formas e diversos caminhos de desenvolvimento, e diferentes graus de desenvolvimento, que variam da regressão ao progresso. Nesse sentido, o Estado desenvolvimentista é dinâmico, não estático. É um “fenômeno diacrônico” que ocorre sob diferentes formas no decorrer de um longo período de tempo e que se adapta a novas formas em novas épocas (WOO-CUMINGS, 1999, p. 15).

Apesar dos desafios criados pelo discurso da globalização e da crise financeira de globalização na Ásia, em 1997, a tese do Estado desenvolvimentista ainda é um referencial útil para explicar a dupla fobia – econômica e sociopolítica – de países como Japão e China em busca do capital global e da manutenção de suas identidades nacionais, e a forma pela qual seus Estados utilizam as funções econômicas e sociopolíticas da educação para lidar com o dilema entre globalização e nacionalismo. Os casos de Japão e China corroboram o ponto de vista de Krasner (1999) de que, embora tenha desafiado a eficácia do controle estatal, a globalização não transformou significativamente a soberania do Estado, nem modificou qualitativamente a autoridade estatal. O aumento da internacionalização e a redução da regulamentação não substituíram os Estados-nação por atores globais ou por Estados locais. Pelo contrário: tal como outras economias desenvolvimentistas no Leste da Ásia (WEISS, 1998), os Estados do Japão e da China continuam a ser atores poderosos na *politeia* e na economia internacionais. Ao invés de serem manobrados pela globalização, os Estados podem utilizá-la ativamente como uma justificativa hegemônica comum e como um estímulo externo para uma reforma urgente de seus sistemas educacionais.

Os casos desses dois Estados do Leste da Ásia corroboram também o argumento de Sassen (1999) de que o global está imerso no nacional. Os processos globais precisam ocorrer e ser materializados dentro de fronteiras nacionais. Na economia mundial, a nova divisão do trabalho não mudou o fato de os mercados de trabalho ainda estarem inseridos principalmente em contextos nacionais (ABRAHAMSON, 2004). Os Estados ainda são a garantia última dos direitos do capital global, e os protetores dos contratos e dos direitos de propriedade. Na educação, o Estado pode redefinir políticas para mudar a orientação da educação – da formação de habilidades para a promoção e o aprimoramento de aptidões básicas dos alunos, para que possam viver e lidar com uma sociedade e um mercado em mudança nos níveis doméstico e global. O Estado continua a ser o principal agente de seleção e tradução dos imperativos globais para a educação, entre as quais a proficiência em habilidades transnacionais em TI e em inglês. Assim, a seleção e a tradução de imperativos educacionais globais são, principalmente, processos locais que estão sujeitos às restrições de atores e de condições locais.

Além disso, embora adotando uma estrutura de muitos níveis para o currículo de cidadania, para alcançar seus objetivos e atender às suas necessidades internamente, os Estados podem promover e enfatizar o nacionalismo mais do que a globalização. A intensificação da interconectividade e da interdependência de economias e sociedades não marginaliza necessariamente o papel do Estado na construção e na reconstrução da nação, tampouco precisa resultar em uma homogeneização devastadora das atividades humanas em um número limitado de padrões. Pelo contrário, em países como Japão e China, a compressão espaço-temporal das atividades humanas pode

induzir um medo intenso da possibilidade de perda da identidade política e cultural coletiva. Isto, por sua vez, pode criar uma oportunidade para que os Estados reafirmem em seus currículos de cidadania a diferença entre as tradições políticas e culturais específicas da nação e as de outros Estados e povos em um mundo globalizado. Destacar a importância do reconhecimento e do respeito em relação a outras culturas e povos pode ser visto como outro caminho para reforçar as distinções culturais e sociopolíticas entre o “nós” e o “eles”.

Em um mundo em transformação, os Estados estão, indiscutivelmente, em transição e em desenvolvimento. Enfrentam necessidades e condições domésticas em transformação, novos desafios externos de outros Estados-membros, ou ambas as situações. Podem responder revendo suas estratégias de desenvolvimento de forma proativa ou reativa; modificando suas instituições e estruturas sociais; ajustando as inter-relações que envolvem Estado, mercados e sociedade; e/ou aumentando sua competitividade no cenário internacional e paralelamente mantendo cooperação com outros países. Em um mundo cada vez mais interconectado e interdependente, as políticas e as economias das sociedades estão cada vez mais entrelaçadas, e não separadas, tal como estão o Estado e as forças de mercado. A globalização pode estimular e reforçar tanto a convergência quanto a diversidade das atividades humanas nos níveis local, nacional e global. Em nome de seu povo, de sua economia e de sua sociedade, o Estado desempenha um papel significativo tanto na negociação da globalização para o desenvolvimento doméstico quanto na promoção do nacionalismo em favor da coesão social interna, por meio do estabelecimento de distinções em relação a suas contrapartes na competição internacional.

Referências bibliográficas

- ABRAHAMSON, M. *Global cities*. New York: Oxford University Press, 2004.
- AKITO, O. Education of whom, for whom, by whom: revising the fundamental law of education in Japan. *Japan Forum*, v. 14, n. 3, p. 425-441, 2002.
- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- ASHTON, D. et al. *Education and training for development in East Asia: the political economy of skill formation in East Asian newly industrialised economies*. London: Routledge, 1999.
- BECKER, G. S. Human capital and poverty. *Religion and Liberty*, v. 8, n. 1, p. 5-7, 11, 1998.
- BLAUG, M. *Economics of education and the education of an economist*. New York: New York University Press, 1987.
- BOSSY, S. Academic pressure and impact on Japanese students. *McGill Journal of Education*, v. 35, n. 1, p. 71-89, 2000.
- BUCHERT, L. Introduction. In: BUCHERT, L. (Ed.). *Education reform in the South in the 1990s*. Paris: UNESCO, 1998. p. 11-25.
- CASTELLS, M. Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of the State, economy, and society in the Asian Pacific Rim. In: APPELBAUM, R. P.; HENDERSON, J. (Eds.). *States and development in the Asian Pacific Rim*. London: Sage, 1992.
- CHINA. Education and Human Resource Development Project Team. *Zongrenkou Daguo Maixiang Renli Ziyuan Qiangguo*. Beijing: Higher Education Press, 2003.

- CHINA. Ministry of Education. *2003-2007 Nian Jiaoyu Zhenxing Xingdong Jihua*. Beijing: People's Education Press, 2005.
- CHINA. Ministry of Education. *2003-2007 Nian Jiaoyu Zhenxing Xingdong Jihua*: xuexi fudao duben. Beijing: Educational Science Press, 2004a.
- CHINA. Ministry of Education. *Guanyu Yinfa Daxue Yingyu Kecheng Jiaoxue Yaoqiu De Tongzhi, Shixing*. Beijing: Ministry of Education, 2004b.
- CHINA. Ministry of Education. *Jiaoyubao Guanyu Jiji Tuijin Xiaoxue Kaishe Yingyu Kecheng De Zhidao Yijian*. Beijing: Ministry of Education, 2001a.
- CHINA. Ministry of Education. *Jichu Jiaoyu Kecheng Gaige Gangyao Shixing*. Beijing: Beijing Normal University Press, 2001b.
- CHINA. Ministry of Education. *Pinde Yu Shenghuo Kecheng Biaozhun*. Beijing: Peking Normal University Press, 2002.
- CHINA. Ministry of Education. *Putong Gaozhong Kecheng Fangan (Shiyan)*. Beijing: People's Education Press, 2003.
- CHINA. Ministry of Education. *Xiaoxue Sixiang Pinde He Chuzhong Sixiang Zhengzhike Kecheng Biaozhun De Tongzhi*. Beijing: Ministry of Education, 2001c.
- CHINA. Ministry of Education. *Yingyu Kecheng Biaozhun*. Beijing: Beijing Normal University Press, 2001d.
- CHINA. Ministry of Education. *Zai Zhongxiaoxue Puji Xinxi Jishu Jiaoyu De Tongzhi*. Beijing: Ministry of Education, 2000. (No. Jiaoji 2000-33).
- CHINA. National People's Congress. *Zhonghua Renmin Gongheguo Jiaoyufa*. In: CHINA. National People's Congress. *Zhonghua Renmin Gongheguo Jiaoyufa, Yiwu Jiaoyufa, Jiaoshifa*. Beijing: China Law Publishing House, 1995. p. 1-13.
- CHINA. National People's Congress. *Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa*. Beijing: China Law Publishing House, 1999.
- CURRIE, J.; SUBOTZKY, G. Alternative responses to globalization from European and South African universities. In: STROMQUIST, N. P.; MONKMAN, K. (Eds.). *Globalization and education: integration and contestation across cultures*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000. p. 123-148.
- DELANTY, G. *Citizenship in a global age: society, culture, politics*. Buckingham: Open University Press, 2000.
- DENG, X. P. Ba Jiaoyu Gongzuo Renzhen Zhuaiqilai. In: CHINA. Central Committee of Communist Party of China Document Editorial Commission. *Deng Xiaoping Wenxuan, 1983-1992*. Beijing: Renmin, 1985. p. 120-122.
- DENG, X. P. Zaiquanguo Kexue Dahui Kaimushi Shang De Jianghua. In: CHINA. Central Committee of Communist Party of China Document Editorial Commission. *Deng Xiaoping Wenxuan, 1975-1982*. Beijing: Renmin, 1978. p. 82-97.
- DENG, X. P. Zunzhong Zhizhi Zhuzhong Rencai. In: CHINA. Central Committee of Communist Party of China Document Editorial Commission. *Deng Xiaoping Wenxuan, 1975-1982*. Beijing: Renmin, 1977.
- EVANS, P. Class, State, and dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists. In: DEYO, F. C. (Ed.). *The political economy of the New Asian industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1987. p. 203-226.
- FEWSMITH, J. *China since Tiananmen: the politics of transition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- FRANK, A. G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. Harmondsworth: Penguin, 1971.
- FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.
- GEREFFI, G. Paths of industrialization: an overview. In: GEREFFI, G.; WYMAN, D. L. (Eds.). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. p. 3-31.
- GIDDENS, A. *Runaway word: the Reith lectures revisited, globalization*. 1999. Disponivel em: <<http://www.lse.ac.uk/Giddens/pdf/10-Nov-99.PDF>>. Acesso em: 9 nov. 2000.
- GOLD, T. B. Entrepreneurs, multinationals, and the State. In: WINCKLER, E. A.; GREENHALGH, S. (Eds.). *Contending approaches to the political economy of Taiwan*. New York: M. E. Sharpe, 1988. p. 175-205.
- GOLD, T. B. *State and society in the Taiwan miracle*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1986.
- GREEN, A. *Education, globalization and the nation State*. London: Macmillan, 1997.
- GOLD, T. B. Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy*, v. 14, n 1, p. 55-71, 1999.

- HAGGARD, S. *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.
- HELD, D. et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge, MA: Polity Press, 1996.
- JAPAN. Central Council for Education. *Fundamental law of education and basic promotional plan for education*. Tokyo: Central Council for Education, 2003.
- JAPAN. Central Council for Education. *The model for Japanese education in the perspective of the 21st century*. 2nd report. Tokyo: Central Council for Education, 1997.
- JAPAN. Curriculum Council. *General outline of the principle of national curriculum standards reform*. Tokyo: Curriculum Council, 1998.
- JAPAN. Information Technology Strategic Headquarters. *e-Japan 2002 program: basic guidelines concerning the IT priority policies*. Tokyo: Information Technology Strategic Headquarters, 2001.
- JAPAN. MEXT. *Action plan to cultivate 'Japanese with English abilities'*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2003.
- JAPAN. MEXT. *Developing a strategic plan to cultivate 'Japanese with English abilities'*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2002.
- JAPAN. MEXT. *Education reform plan for the 21st century*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2001a.
- JAPAN. MEXT. *The education reform plan for the 21st century: the rainbow plan*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2001b.
- JAPAN. MEXT. *Japan's education at a glance 2005*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2005.
- JAPAN. MEXT. *Japanese government policies in education, science, sports and culture 2000*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2001c.
- JAPAN. MEXT. *Japanese government policies in education, science, sports and culture 2000: toward a culturally-oriented nation*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology, 2000. Disponível em: <http://www.wip.mext.go.jp/hakusyo/book/hpae200001/hpae200001_2_072.html>. Acesso em: 1 mar. 2002.
- JAPAN. National Commission on Educational Reform. *Report by the national commission on educational reform: 17 proposals for changing education*. Tokyo: National Commission on Educational Reform, 2000.
- JAPAN. National Council on Educational Reform. First report on educational reform (June 26, 1985). In: JAPAN. National Council on Educational Reform. *Reports on education reform*. Tokyo: Government of Japan, 1985. p. 1-47.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.
- KAY, C. Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development. *Third World Quarterly*, v. 23, n. 6, p. 1073-1102, 2002.
- KIDA, H. Educational administration in Japan. *Comparative Education*, v. 22, n. 1, p. 7-12, 1986.
- KRASNER, S. Globalization and sovereignty. In: SMITH, D. A.; SOLINGER, D. J.; TOPIK, S. C. (Eds.). *States and sovereignty in the global economy*. London: Routledge, 1999. p. 34-52.
- LAW, W. W. Citizenship, citizenship education and the State in China in a global age. *Cambridge Journal of Education*, v. 36, n. 4, p. 597-628, 2006a.
- LAW, W. W. Education reform for national competitiveness in a global age: the experience and struggle of China. In: MAZUREK, K.; WINZER, M. (Eds.). *Schooling around the world: debates, challenges, and practices*. Boston, MA: Pearson Allyn & Bacon, 2006b. p. 68-103.
- LAW, W. W. Schooling and society in the people's republic of China. In: MAZUREK, K.; WINZER, M.; MAJOREK, C. (Eds.). *Education in a global society: a comparative perspective*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon, 2000. p. 355-370.
- LEFTWICH, A. *States of development: on the primacy of politics in development*. Cambridge: Polity Press, 2000.

- LIEW, L. H. China's engagement with neo-liberalism: path dependency, geography and party self-reinvention. *Journal of Development Studies*, v. 41, n. 2, p. 331-352, 2005.
- LINCICOME, M. Nationalism, internationalization, and the dilemma of educational reform in Japan. *Comparative Education Review*, v. 37, n. 2, p. 123-151, 1993.
- LIVINGSTONE, D. W. The limits of human capital theory: expanding knowledge, informal learning and underemployment. *Policy Options*, v. 18, n. 6, p. 9-13, 1997.
- MARGINSON, S. After globalization: emerging politics of education. *Journal of Education Policy*, v. 14, n. 1, p. 19-31, 1999.
- MARSH, D.; SMITH, N. J.; HOTHI, N. Globalization and the State. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (Eds.). *The State: theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. p. 172-189.
- MARTINUSSEN, J. *Society, State and market: a guide to competing theories of development*. Atlantic Highlands, NJ: Zed Books, 1997.
- MORRIS, P. Asia's four little tigers: a comparison of the role of education in their development. *Comparative Education*, v. 32, n. 1, p. 95-110, 1996.
- NAKASONE, Y. Speech made by the prime minister Mr. Yasuhiro Nakasone at the first Meeting of the National Council on Educational Reform (September 5, 1984). In: JAPAN. National Council on Educational Reform. *Reports on education reform*. Tokyo: Government of Japan, 1984. p. 560-561.
- O'BRIEN, R. *Global financial integration: the end of geography*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1992.
- OHMAE, K. *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*. New York: HarperPerennial, 1990.
- OHMAE, K. *The end of the nation State: the rise of regional economics*. New York: Free Press, 1995.
- PARSONS, T. *The social system*. Glencoe, IL: Free Press, 1951.
- PETER, G.; CURTIS, A. The Japanese education system: globalisation and international education. *Japanese Studies*, v. 22, n. 2, p. 153-167, 2002.
- ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SASSEN, S. Embedding the global in the national: implications for the role of the State. In: SMITH, D. A.; SOLINGER, D. J.; TOPIK, S. C. (Eds.). *States and sovereignty in the global economy*. London: Routledge, 1999. p. 159-171.
- SASSEN, S. *Cities in the world economy*. 2.ed. Thousand Oaks, CA and London: Pine Forge Press, 2000.
- SASSEN, S. Introduction: locating cities on global circuits. In: SASSEN, S. (Ed.). *Global networks, linked cities*. London: Routledge, 2002. p. 1-36.
- SCHOPPA, L. J. *Education reform in Japan: a case of immobilist politics*. London: Routledge, 1991.
- SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *American Economic Review*, v. 51. n. 1, p. 1-17, 1961.
- SCHULTZ, T. W. *Investment in human capital: the role of education and of research*. New York: Free Press, 1971.
- SORENSEN, G. The transformation of the State. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (Eds.). *The State: theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. p. 190-208.
- URRY, J. *Globalisation and citizenship*. 1998. Disponível em: <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc009ju.html>>. Acesso em: 23 jan. 2002.
- USHER, R.; EDWARDS, R. *Postmodernism and education*. London: Routledge, 1994.
- VARTIAINEN, J. The economics of successful State intervention in industrial transformation. In: WOODCUMINGS, M. (Ed.). *The developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999. p. 200-234.
- WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WALLERSTEIN, I. M. *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- WALLERSTEIN, I. M. *The modern world-system*. New York: Academic Press, 1974.
- WALLERSTEIN, I. M. The present state of the debate on world inequality. In: WALLERSTEIN, I. M. (Ed.). *World inequality: origins and perspectives on the world system*. Montreal: Black Rose Books, 1975. p. 12-28.

- WALLERSTEIN, I. M.; PHILLIPS, D. National and world identities and the interstate system. In: ____ (Ed.). *Geopolitics and geoculture*. essays on the changing world-system. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- WAN, M. G. Ethnic diversity and citizenship education in the People's Republic of China. In: J. BANKS, A. (Ed.). *Diversity and citizenship education: global perspectives*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004. p. 355-371.
- WEISS, L. *The myth of the powerless State: governing the economy in a global era*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- WHITE, G.; WADE, R. Developmental States and markets in East Asia. In: WHITE, G. (Ed.). *Developmental States in East Asia*. Houndmills: Macmillan, 1988a. p. 1-29.
- WHITE, G.; WADE, R. Developmental States and markets in East Asia: an introduction. In: WHITE, G.; GRAY, J. (Eds.). *Developmental States in East Asia*. Houndmills: Macmillan, 1988b. p. 1-29.
- WOO-CUMINGS, M. Introduction: Chalmers Johnson and the politics of nationalism and development. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). *The developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999. p. 1-31.
- WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.
- WORSLEY, P. One world or three? A critique of the world-system theory of Immanuel Wallerstein. In: HELD, D. et al. (Eds.). *States and societies*. Oxford: Basil Blackwell in association with The Open University, 1985. p. 504-525.
- WU, Y. S. *Comparative economic transformations: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.
- YOSHIKAWA, S. *Japan*. 2000. Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/curriculum/Asia%20Networkpdf/JAPAN.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

OS ESTADOS EM DESENVOLVIMENTO E A EDUCAÇÃO: ÁFRICA

John Metzler

Introdução

Em março de 2007, o mundo uniu-se à África para comemorar o 50º aniversário da independência de Gana, o primeiro país da África ao sul do Saara a conquistar a independência do domínio colonial. Reconhecendo esse evento embrionário na história africana moderna e o subsequente nascimento da era pós-colonial em toda a África, que teve início nos primeiros anos da década de 1960, este é um momento oportuno para uma retrospectiva crítica sobre o lugar e o papel da escolarização (educação formal) nos Estados-nação da África pós-colonial. Essa revisão crítica será realizada sem que seja adotada qualquer das perspectivas que dominam o discurso contemporâneo sobre a África, seja de um *afro-pessimismo* ou de um *afro-otimismo* (AYITTEY, 2002; BAYART, 1993; CHABAL; DALOZ, 1999; HYDEN, 2006). Em vez disso, tentaremos orientar esta revisão crítica com uma perspectiva ampla de *afro-realismo*.

Nos primeiros anos da década de 1960, no início da era pós-colonial na África, havia consenso sobre o papel da educação formal para o desenvolvimento político, econômico e social da África e na conquista do progresso humano. E o que é importante, esse consenso era compartilhado, por um lado, por atores externos como as antigas potências coloniais europeias e pelos EUA por meio de seus programas bilaterais de ajuda, e pela ONU (PNUD, UNESCO e UNICEF), pelo Banco Mundial e por especialistas acadêmicos ocidentais; e por outro lado, pelos líderes dos Estados-nação nascentes (pós-coloniais). Esse consenso afirmava que a educação formal constituía um instrumento essencial e, para alguns dos responsáveis por políticas, o instrumento mais poderoso e mais eficaz na luta pelo desenvolvimento econômico e social, pela unidade política e pela capacitação dos Estados pós-coloniais nascentes, gerando modernidade, criando o “novo homem” libertado de sua visão de mundo primordial, tradicional, interpretando o mundo e agindo como homem moderno na era pós-colonial (o reconhecimento da importância das mulheres e do gênero só veio a ocorrer na década de 1990) (ALMOND; POWELL, 1966). Essa perspectiva, ainda que utilitária (em oposição à teórica), não era monopólio da elite internacional e da elite governante, mas

plenamente adotada pela vasta maioria dos cidadãos pós-coloniais que aspiravam por educação formal para si próprios e para seus filhos, percebendo a educação de um ponto de vista funcional, como o instrumento mais importante em sua luta por progresso econômico, prosperidade e segurança socioeconômica.

Como consequência do consenso sobre educação nos últimos 45-50 anos, os regimes políticos africanos pós-coloniais em todo o continente alocaram mais recursos para apoiar o setor educacional do que para qualquer outro setor, com exceção dos setores de defesa e segurança (e em muitos Estados, a educação chegou mesmo a superar esses últimos). Em 2007, o que os cidadãos e os Estados-nação africanos têm a apresentar como resultado desse esforço? Em uma série de Estados africanos, os resultados são impressionantes em termos de aumento do acesso a todos os níveis da educação formal, mas não impressionam quando analisados em comparação com as *promessas* sobre educação feitas 50 anos antes, na aurora da era pós-colonial africana. Apesar de um movimento notável rumo à democratização e à renovação política, na arena política a África está infestada também de Estados *decadentes e falidos*, de governos autoritários, de conflitos étnicos, de guerras civis e de corrupção.

Na esfera econômica, a África continua a ser o continente mais pobre do mundo: apesar das taxas significativas de crescimento no nível nacional/macro, chega a mais de 70% a parcela da população do subcontinente que vive com menos de dois dólares por dia. Em termos sociais, a África é hoje a região mais insalubre do mundo, com os mais altos índices de mortalidade infantil e materna, desnutrição, malária crônica, além de ser o epicentro da pandemia global de HIV/Aids (BARNETT; WHITESIDE, 2006; POKU; WHITESIDE, 2004).

Apesar desse quadro, a fé depositada na educação pelos cidadãos comuns, pelos Estados e pelos atores internacionais não diminuiu nem foi abalada. Isso pode ser demonstrado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que têm como meta primordial a educação primária universal na África, e pelo orgulho em relação ao lugar atribuído à educação e à capacitação nas metas estabelecidas pela Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (Nepad) e pela União Africana (UA). No entanto, há um reconhecimento crescente das *stakeholders*¹ externas (internacionais) e internas (domésticas) de que, embora a educação formal desempenhe um papel essencial de apoio na promoção do desenvolvimento, a eficácia da educação não é a que se pretendia cinco décadas atrás.

De que forma podemos dar sentido ao fracasso da educação na realização de sua racionalidade desenvolvimentista na África? A resposta para essa questão não é fácil nem simples, refletindo a complexidade das realidades sociais, econômicas e políticas da África colonial e pós-colonial. No entanto, um primeiro passo essencial é o reconhecimento do legado histórico do colonialismo.

1. NT: Partes interessadas.

O legado colonial: ambiguidades do colonialismo e da educação

Para compreender os processos e as práticas educacionais pós-coloniais na África, é fundamental examinar o legado do colonialismo (a) do ponto de vista político, econômico, social e cultural, e (b) dos sistemas educacionais coloniais.

As sociedades africanas variavam em termos de práticas de educação pré-coloniais. No entanto, é importante reconhecer que todas as sociedades tinham sistemas sofisticados de educação informal que permitiam a transmissão intergeracional de conhecimentos, habilidades, valores e sistemas de crenças, o que facilitava a reprodução da sociedade no tempo e no espaço. Algumas sociedades africanas tinham sistemas sofisticados de aprendizado e outros sistemas de escolas religiosas que ensinavam alfabetização e operações com números, como, por exemplo, as escolas corânicas na África islâmica e as escolas dominicais na Etiópia.

Na maior parte da África, a educação formal decorreu do envolvimento da Europa no subcontinente, mais particularmente na era de domínio colonial (1880-1960). No entanto, deve-se notar que, já no século XVI, Portugal tinha estabelecido sua presença na costa da África Ocidental, o qual incluiu a implementação de missões e escolas cristãs, principalmente no Reino do Congo. Essa fase inicial do contato europeu com a África ao sul do Saara, que se caracterizou por um envolvimento ativo de africanos e de europeus (THORNTON, 1992), foi sucedida pelo tráfico transatlântico de escravos iniciado no século XVI, que causou enorme devastação nas sociedades africanas, além de um sofrimento pessoal incomensurável para aqueles diretamente afetados pelas guerras escravistas, pela captura, pela “Passagem do Meio”² e pela escravização nas Américas antes do fim efetivo da escravidão no início do século XIX.

As razões do colonialismo

Como vou argumentar, para compreender o legado duradouro da experiência colonial nos processos, na prática e na eficácia da educação na África pós-colonial, é importante tomar conhecimento brevemente do fundamento lógico e da subsequente prática do colonialismo na África.

A fundamentação lógica econômica do colonialismo

Nas últimas décadas do século XIX, o capitalismo industrial na Europa Ocidental tinha-se tornado cada vez mais dependente de mercados não europeus para seus produtos industriais. Dispor de novos mercados seguros (não competitivos) para os

2. NT: “Passagem do Meio” refere-se ao trajeto percorrido pelos escravos capturados da África para a América escravista, que constituía o percurso intermediário entre a viagem dos navios europeus para a África, com cargas de ferro, tecidos, bebida, armas, pólvora etc., a serem comercializadas na África e substituídas pelas cargas de africanos capturados, e o trecho final de retorno, da América para a Europa, com cargas de açúcar, tabaco e outros produtos pelos quais os escravos tinham sido trocados.

produtos industriais era considerado essencial para a sobrevivência e a lucratividade continuada das companhias industriais localizadas, em sua maior parte, em países europeus. Relacionado a isso, para os países europeus em processo de industrialização que tinham escassez de recursos, ou cujos recursos naturais estavam sendo rapidamente dilapidados, fontes seguras (não competitivas) de matérias-primas para suprir a contínua expansão capitalista/industrial eram um imperativo.

Uma fundamentação lógica econômica adicional está associada à comprovada crise de superacumulação. Essa perspectiva marxista, associada principalmente a Rosa Luxemburgo e Lenin, afirmava que as contradições do capitalismo industrial resultavam em acumulação de lucros que não podiam ser absorvidos na Europa, exigindo a expansão colonial (imperialismo) para garantir locais seguros para o investimento de ganhos acumulados.

A fundamentação lógica política do colonialismo

O colonialismo na África está estreitamente relacionado à ascensão dos Estados-nação na Europa e ao subsequente nacionalismo do século XIX. Mais especificamente, a unificação da Alemanha e da Itália, o republicanismo na França e as guerras europeias associadas a esses processos exemplificavam as tensões políticas na Europa. O esforço de colonização na África (e na Ásia) relacionava-se diretamente ao ambiente político na Europa e ao nacionalismo competitivo. O prestígio nacional, entre 1885 e 1910 desempenhou um papel direto na concorrência pela África e por sua rápida colonização – a Disputa pela África. Historiadores políticos, como Robinson e Gallagher (1968), argumentam que o empreendimento colonial permitiu uma concorrência pacífica entre os Estados-nação europeus que, na verdade, adiou até 1914 a deflagração da Primeira Guerra Mundial. O prestígio nacional desfrutado pelo império colonial era enorme; as potências colonialistas europeias podiam vangloriar-se de impérios na África e na Ásia, que multiplicavam muitas vezes seus tamanhos em termos espaciais e demográficos.

A fundamentação lógica social e cultural do colonialismo

O empreendimento colonial na África foi ativamente facilitado por variáveis sociais e culturais. A Europa Ocidental e os EUA viveram, no século XIX, um ressurgimento ou uma renovação do Cristianismo referido popularmente como o Grande Despertar, que resultou em engajamento missionário ativo na África e na Ásia. O imperativo da grande missão de converter populações não cristãs de terras distantes inspirou as sociedades missionárias a estabelecer postos missionários em toda a África. De maneira geral, as sociedades missionárias davam forte apoio ao empreendimento colonial, acreditando que o estabelecimento da autoridade colonial criaria o ambiente necessário para a realização da agenda missionária.

Havia também perspectivas seculares que emprestavam um suporte ideológico importante para o empreendimento colonial. O darwinismo social assegurava um

mandato “científico” para o imperialismo: como *raça* superior, os europeus tinham o direito “natural” de conquistar e governar as “raças inferiores” da África. Além disso, esse direito era visto como uma obrigação – “o encargo do homem branco” – de “civilizar” os indivíduos e as sociedades africanas.

Esses fatores econômicos, políticos e socioculturais, ainda que potencialmente contraditórios, convergiam para fornecer o ímpeto estrutural que resultou na Partilha da África – a colonização da África entre 1885 (Tratado de Berlim) e 1910. Durante esse período de 25 anos, todo o continente africano foi repartido em 51 colônias europeias; somente a Libéria e a Etiópia escaparam à colonização europeia direta. Mas de que forma essas variáveis são relacionadas com a escolarização e a educação formal na África? Existe alguma coisa na fundamentação lógica da colonização, além do imperativo missionário cristão, que justifique a iniciação e a expansão da educação na África? Para abordar essa questão de maneira sistemática, é essencial analisar as estruturas e as práticas reais do colonialismo na África. No entanto, as estruturas e práticas implementadas pelo empenho colonial eram orientadas pela fundamentação lógica do colonialismo.

A estrutura e o legado do colonialismo e o Estado colonial

Para compreender o colonialismo na África é essencial ter em mente que, embora no final do século XIX os Estados-nação em expansão na Europa estivessem entre os mais poderosos do mundo, seus recursos políticos, econômicos e militares não eram ilimitados. Os tesouros nacionais estavam dilapidados pelo estado crônico de guerra, e os Estados europeus atendiam as necessidades crescentes de bem-estar de seus próprios cidadãos, provocadas pela rápida industrialização e urbanização. Essas realidades políticas e financeiras tiveram impacto sobre a estrutura da prática colonial na África e a limitaram, resultando em duas agendas principais do colonialismo europeu nesse continente (exceto nas colônias de emigrantes, como Quênia, Rodésia e África do Sul).

Em primeiro lugar, a geração de renda, em que cada colônia era responsável por cobrir seus próprios custos – todos os gastos do Estado colonial deviam ser gerados localmente –, por meio de taxação dos súditos coloniais, do comércio e das indústrias extrativas primárias: mineração e agricultura. No entanto, esta última fonte de renda foi reduzida pela relação simbiótica entre o Estado colonial e a metrópole colonial. Essa condição é essencial para compreender a natureza do apoio – ou da *falta de apoio* – dos regimes coloniais à educação.

Em segundo lugar, o estabelecimento e a manutenção da soberania e da segurança eram a exigência política básica – e, para alguns historiadores, a única – dos regimes coloniais. A agenda do Estado colonial não tinha preocupação alguma com a legitimação do Estado nas colônias, como cuidar de questões de bem-estar e desenvolvimento de infraestrutura social e de comunicação, incluindo o apoio à

educação, tão importante no Estado europeu em processo de modernização. Essas preocupações ou obrigações estavam claramente excluídas do campo de ação do Estado colonial.

Em consequência dessas exigências restritivas, o Estado colonial na África estava imbuído de contradições: era maximalista em termos de segurança (forças armadas e policiais desenvolvidas em comparação com outros aparatos do Estado) e de coleta de renda, mas minimalista em todas as outras áreas da função estatal, com uma burocracia subdesenvolvida, particularmente nas áreas de serviços sociais e humanos – saúde, educação, habitação, água, saneamento, desenvolvimento de infraestrutura de transportes e comunicação, e apoio ao desenvolvimento e diversificação da economia, todas características centrais do comportamento dos Estados modernos (inclusive os Estados capitalistas). Além disso, a falta de rendimentos e de capacidade estatal, associada às exigências de hegemonia e segurança, levaram à utilização de estratégias de enfraquecimento da potencial oposição interna (dividir para governar) e ao governo conduzido por autoridades tradicionais, com bases étnicas e regionais (governo indireto). Essas práticas coloniais firmemente estabelecidas tiveram impacto de longo prazo, e muitas vezes devastador, nos Estados-nação pós-coloniais (MAMDANI, 1996; COOPER, 2005).

Para o Estado moderno, tal como exemplificado pelo norte geopolítico, independentemente de orientação ou ideologia política, a educação formal, sob a forma de apoio do Estado, constitui um instrumento político essencial (ALTHUSSER, 1971; BOWLES; GINTIS, 1976; CARNOY, 1984; GUTMAN, 1987; KATZ, 1975; SPRING, 1985). As habilidades e o conhecimento necessários para administrar o Estado em todas as suas transformações dependem de um sistema educacional eficaz. Além disso, o Estado está comprometido com o apoio e a facilitação da produtividade e do crescimento econômico que, por sua vez, depende, entre outras coisas, de uma força de trabalho capacitada, flexível e criativa – que é produto de um sistema educacional eficiente e flexível. E por fim, por meio da socialização política visada pelas escolas, o Estado aumenta sua legitimidade e a legitimidade de seu sistema político.

Na maior parte dos casos, o Estado colonial não compartilhava os atributos do Estado europeu moderno, que promoviam o apoio estatal à educação. A natureza e o escopo subdesenvolvidos do Estado colonial resultavam em uma demanda limitada por burocratas competentes, exceto na área de segurança do Estado e para proporcionar as funções mais básicas. Além disso, a realidade do modo de produção colonial (articulada adiante) colocava demandas mínimas por uma força de trabalho educada e capacitada (COOPER, 2005; MAMDANI, 1996; YOUNG, 1994).

Dados esses fatores, na maioria das colônias africanas, a exigência política de apoio à escolarização/educação formal era muito limitada. Em consequência, até os últimos anos do período colonial, houve pouco apoio do Estado colonial à educação. No caso de comunidades de colonizadores, em que o aparato estatal dos

emigrantes apoiava as exigências hegemônicas dessas populações, o apoio estatal à educação era ainda mais parcimonioso, e limitava-se estritamente à educação provida por agências não governamentais, mais especificamente, as missões cristãs.

O legado do Estado colonial

Com a independência, o Estado pós-colonial herdou do Estado colonial um legado de longo prazo, que requeria um envolvimento ativo do Estado (amplamente ausente na era colonial) na promoção do desenvolvimento social, econômico e político, enquanto, paralelamente, limitava de forma severa as opções disponíveis para os regimes nascentes. O legado político pode ser resumido brevemente da forma descrita a seguir.

Em primeiro lugar, os regimes pós-coloniais herdaram Estados que, frequentemente, não eram nações. A falta de capacidade política e a necessidade de debilitar a oposição interna ao domínio colonial tinham forçado o Estado colonial a governar por meio de vários esquemas de dividir para governar, que resultaram em Estados coloniais que eram definidos e divididos segundo características étnicas. Em decorrência disso, os líderes pós-coloniais defrontaram-se com a tarefa gigantesca de desenvolver uma identidade nacional – uma tarefa de difícil realização diante da limitada capacidade política e econômica dos Estados. Consequentemente, a etnia tornou-se uma questão central na maioria dos Estados pós-coloniais africanos.

Em segundo lugar, os regimes pós-coloniais herdaram estruturas estatais desprovidas de instituições e de cultura política democráticas. De fato, o colonialismo, por definição e na prática, era antidemocrático. Com exceção de estruturas eleitorais formalizadas, inseridas por ocasião da independência, não havia legado algum estabelecido de uma cultura de apoio a valores democráticos. Na ausência de uma cultura política democrática que, entre outras coisas, valorizasse direitos humanos básicos e tolerasse a oposição política, era quase natural que os regimes dos Estados pós-coloniais subcapacitados recorressem a um autoritarismo semelhante ao colonial ao lidar com a oposição interna.

Em terceiro lugar, a capacidade subdesenvolvida do Estado limitava significativamente a capacidade dos novos regimes pós-coloniais para atender às aspirações legítimas de seus cidadãos. Na maioria das nações africanas, o Estado não tinha capacidade burocrática e financeira para desenvolver, iniciar e administrar programas para aumentar o bem-estar social dos cidadãos (saúde, educação, habitação, saneamento etc.) e para estimular a produtividade econômica e o desenvolvimento. Devido ao subdesenvolvimento dos sistemas educacionais coloniais, os Estados herdaram um suprimento muito limitado de burocratas educados, competentes e experientes que seriam essenciais para a realização do imperativo de desenvolvimento dos novos Estados-nação.

Em quarto lugar, os Estados pós-coloniais herdaram um aparato de segurança, sob a forma de forças armadas e polícia nacional, superdesenvolvido em comparação

com o restante do aparato estatal. Consequentemente, não surpreende que, desde o início, alguns regimes estatais pós-coloniais tenham-se voltado para os aparatos de segurança quando precisaram enfrentar crises de legitimidade; tampouco surpreende (embora muito lamentável) que as forças armadas, privilegiadas na era colonial, ainda estejam em posição de promover golpes bem-sucedidos quando regimes estatais de investidura recente são incapazes de governar efetivamente, ou de atender às aspirações e necessidades legítimas de seus cidadãos.

O legado do modo de produção colonial

Como indicado anteriormente, a exigência colonial de não gastar mais do que poderia obter por meio de impostos locais restringia significativamente as rendas disponíveis para o Estado colonial investir no desenvolvimento de infraestrutura social e econômica e, paralelamente, facilitava e possibilitava que o capital colonial (i) extraísse matéria-prima e lucros da colônia com pouco ou nenhum reinvestimento horizontal na própria colônia, e (ii) garantisse os monopólios de mercado para bens manufaturados por meio do desestímulo deliberado das indústrias locais.

Mais especificamente, a política econômica colonial conduziu à identificação de uma única (em geral apenas uma) fonte de renda/expropriação, resultando naquilo que os economistas denominaram monoeconomias de natureza extrativa, tais como mineração e agricultura – fazendas comerciais de larga escala –, em algumas colônias e em outras, produção forçada de safras para exportação com base no trabalho dos camponeses. Essas indústrias de matéria-prima/extrativas orientadas para a exportação frequentemente sequer tentavam processar os minerais ou os produtos agrícolas nas colônias antes de exportá-los. Consequentemente, o efeito multiplicador horizontal gerado por elas, quando existente, era mínimo. Também não havia diversificação da economia colonial doméstica.

Em consequência da natureza distorcida da economia colonial, houve pouco ou nenhum desenvolvimento de infraestrutura de comunicações, transporte e serviços financeiros, salvo aquela necessária para facilitar a expropriação de produtos primários. Estradas e ferrovias iam do local de extração de matéria-prima (por exemplo, onde se situavam as minas) diretamente para a costa, com pouco desenvolvimento no interior do país. Além disso, até os últimos anos do período colonial, não houve apoio estatal algum para o desenvolvimento de empreendedores locais africanos, oferecendo-se pouco ou nenhum acesso ao crédito e a outros serviços financeiros vitais. Na verdade, nos Estados africanos ocupados por emigrantes, o empreendedorismo era ativamente desestimulado por medo da concorrência com os colonizadores europeus.

O legado econômico

O legado econômico do colonialismo foi ainda mais perverso do que o legado político. As monoeconomias extrativas orientadas para a exportação da vasta

maioria das colônias africanas resultaram na institucionalização de sistemas capitalistas distorcidos que atrasaram estruturalmente o desenvolvimento de economias produtivas diversificadas orientadas para o mercado (ou planejadas pelo Estado) de forma a aproveitar o rico potencial da África e as oportunidades criadas pela globalização crescente da economia mundial. Consequentemente, a maioria dos governos africanos pós-coloniais tinha rendimentos baixos, com recursos insuficientes para expandir infraestruturas lamentavelmente subdesenvolvidas ou para atender às demandas legítimas de serviços sociais em expansão por parte de seus cidadãos.

Esse legado econômico teve impacto direto na educação na África pós-colonial. Obviamente, a falta de recursos impediu a expansão rápida da educação formal, silenciando a premissa sustentada popularmente de que a escolarização era essencial para a produtividade e o desenvolvimento econômico. Menos claramente, mas igualmente prejudicial, eu diria, foi a expansão e a institucionalização de um sistema de educação orientado para as realidades do distorcido modo de produção colonial. Na África pós-colonial, tal como na colonial, os empregos estavam primariamente no setor de serviço público, orientando e remunerando um sistema de educação que prescinde de criatividade, capacidade de resolução de problemas e empreendedorismo.

O legado social e cultural do colonialismo

Os legados sociais e culturais no colonialismo não foram uniformes através da África. Em algumas colônias ocorreu uma urbanização rápida nos últimos anos do período colonial. É o caso particularmente de economias baseadas em mineração, como o Congo e a Rodésia do Norte (Zâmbia). No entanto, umas tantas colônias permaneceram predominantemente rurais. A desarticulação social e cultural não foi tão severa nessas colônias como naquelas mais urbanizadas. Mas houve colônias rurais, como Malauí, na África Centromeridional, e Burquina Fasso, na África Ocidental, que sofreram desarticulações sociais significativas por servir de fontes de mão de obra barata (migração por trabalho) para as economias de mineração e de plantação (produção agrícola de massa) nas colônias vizinhas.

Como argumentei acima, o empreendimento colonial foi tanto cultural quanto econômico e político. O colonialismo dependia de uma ideologia de superioridade racial e cultural que legitimava a prática gritante de discriminação e regimes opressivos, não apenas para os colonizadores (e os cidadãos da metrópole), mas também para os colonizados. Os aparatos culturais coloniais – inclusive as escolas – estavam engajados em uma estratégia de cultura dual, de glorificação da cultura europeia e de depreciação simultânea da cultura, dos valores e da visão de mundo dos africanos. O sucesso dessa estratégia, em termos do que Franz Fanon, entre outros, denominou a colonização da mente africana é, como muitos argumentariam, um legado persistente do colonialismo e do sistema educacional colonial (FANON, 1963; CARNOY, 1974; WA THIONG'O, 1986, 1993).

Escolarização e educação formal na África colonial e pós-colonial

A política e a prática educacional colonial

Há uma literatura extensa, embora desigual, sobre a educação colonial na África. Grande parte dessas pesquisas focalizou o papel das sociedades missionárias europeias e norte-americanas no estabelecimento e na expansão da educação formal em toda a África. Sybille Kuster (1998, p. 330-369), entre outros pesquisadores, organizou uma bibliografia abrangente de trabalhos acadêmicos sobre a educação colonial africana. No entanto, está fora do escopo deste capítulo criticar ou mesmo tentar resumir essa literatura. Em vez disso, tentarei oferecer um panorama crítico da educação colonial, tal como foi diferencialmente articulado em diversos ambientes coloniais, e do resultante legado institucionalizado para os Estados africanos pós-coloniais.

Os críticos das políticas e práticas da educação colonial na África destacam duas deficiências principais e potencialmente contraditórias: um pecado de omissão – recursos parcimoniosos alocados para a educação na maioria dos países africanos; e um pecado de ação – o uso deliberado da educação (currículo, estrutura escolar, atividades cocurriculares) para colonizar as mentes e deseducar os alunos africanos. De fato, com poucas e notáveis exceções, por ocasião da independência, as colônias africanas herdaram sistemas escolares que atendiam a uma pequena porcentagem da população em idade escolar, colocando em questão a eficácia das escolas como aparatos ideológicos coloniais, exceto pela criação de uma pequena elite instruída que, por suas credenciais educacionais, estava destinada, entre outras coisas, a ocupar posições de liderança nos Estados africanos pós-coloniais. Embora seja importante reconhecer o impacto negativo e de longo prazo da ideologia herdada e internalizada na educação africana, o legado negativo mais duradouro está na institucionalização e na estruturação de um sistema colonial de educação. Esse sistema refletia as realidades de sistemas políticos coloniais essencialmente não democráticos e estruturalmente antagônicos à intervenção estatal no desenvolvimento econômico e social. O capitalismo colonial híbrido excluía a intervenção estatal significativa na economia, o resgate das forças de mercado e da liberação de um espírito empreendedor.

As realidades políticas e econômicas do colonialismo africano produziram uma ecologia que modelava e restringia a prática educacional nas colônias de forma a desafiar os objetivos e a agenda que as partes interessadas (*stakeholders*) estabeleceram para as escolas. No entanto, o desenvolvimento e a institucionalização reais da prática da educação colonial foram moldados pela interação ou pela dialética entre os principais envolvidos à medida que buscavam realizar seus objetivos para a educação e as restrições impostas pelas realidades da economia política colonial. Dessa forma, para entender a estruturação de um sistema educacional potencialmente

disfuncional, é importante compreender de que forma as parte interessadas (*stakeholders*) coloniais se engajaram em práticas e políticas educacionais. Este sumário é necessariamente um panorama generalizado que não pode levar em conta a diversidade da experiência educacional na África colonial.

O Estado colonial

A perspectiva do Estado colonial em relação à educação para os africanos foi modelada por dois imperativos: renda e eficácia do Estado. Dadas as severas restrições de recursos (esboçadas anteriormente), a educação, que representava um esvaziamento do tesouro estatal, não foi percebida como prioridade até uma fase tardia da era colonial. Essa tendência poderia ter sido desafiada se a geração de renda dependesse de uma economia diversificada, que necessitasse permanentemente de uma força de trabalho qualificada. Mas, como já foi exposto, o modo dominante de produção colonial era primitivo e extrativista, dependendo de mão de obra barata, não qualificada e frequentemente migratória. Consequentemente, gastos significativos com escolas para o desenvolvimento de uma força de trabalho qualificada ou disciplinada não representava uma necessidade para a consecução da agenda colonial. No entanto, o aparato estatal colonial – visando a um governo eficaz e eficiente – dependia do apoio de um pequeno grupo, porém crescente ao longo da era colonial, de funcionários estatais africanos ou burocratas de nível inferior: pessoal de escritório, tradutores, professores, auxiliares do setor da saúde e, o mais importante para a segurança estatal, policiais e soldados. Essa necessidade era limitada pela reduzida capacidade do Estado colonial – portanto, não requeria muita escolaridade. Os Estados formados por colonizadores emigrantes, como a África do Sul e a Rodésia do Sul, eram ainda mais parcimoniosos quanto a alocações de recursos para a educação. É importante observar que, às vésperas da independência, o Estado colonial era de longe o maior empregador em todas as colônias. Os sistemas educacionais coloniais refletiam essa realidade, orientando o currículo e a prática para atender às necessidades de uma economia de emprego centrada no Estado.

O capital colonial

O modo de produção colonial demandou muito pouca mão de obra especializada antes do final da década de 1940. As atividades extrativas de mineração e de agricultura não requeriam uma força de trabalho alfabetizada e capaz de realizar operações numéricas. Assim, diferentemente da situação no final do século XIX na América do Norte e na Europa industrializadas, o capital colonial não defendia a educação pública de massa nas colônias africanas, não havendo demanda por uma força de trabalho estável, qualificada e disciplinada. Essa situação seria alterada em muitas colônias africanas no período posterior à Segunda Guerra Mundial à medida que o desenvolvimento da economia passou a exigir uma força de trabalho mais eficiente e estável. No entanto, mesmo nas colônias que passaram

por essa mudança, as oportunidades de emprego continuaram concentradas no aparato estatal e, portanto, os currículos escolares não foram significativamente reformados para atender a demandas de uma economia potencialmente em processo de diversificação.

Os missionários

Na maioria das colônias africanas, a educação (exceto nas escolas corânicas) era domínio dos missionários e das sociedades missionárias. A colonização da África coincidiu com o grande despertar nos círculos protestantes da América do Norte e da Europa Ocidental. A tarefa do missionário cristão era orientada pelo dever de converter populações de pagãos nativos. A agenda missionária pode ser sintetizada pelos três “Cs” – Cristianismo, comércio e civilização –, percebidos pelos protestantes (e pelos católicos) como essenciais para que a África escapasse das chamadas “profundezas do paganismo”. Diferentemente do regime colonial e do capital colonial, os missionários consideravam a educação essencial para alcançar os três Cs. Para tanto, os missionários adotaram um currículo básico centrado nos quatro “Rs” – *reading*, *writing*, *arithmetical* e *religion*³ (METZLER, 1988).

No entanto, apesar de suas intenções, devido a severas restrições financeiras, a educação missionária só atingiu uma pequena minoria da população em idade escolar nas colônias africanas. Embora administrassem a grande maioria das escolas na África ao sul do Saara, as sociedades missionárias dependiam da boa vontade e da generosidade dos ineficazes Estados coloniais.

As respostas africanas

As respostas dos africanos à agenda de educação colonial não foram uniformes; variaram no espaço e no tempo. Mas de modo geral, os africanos eram desconfiados, considerando e aceitando a educação missionária à medida que a percebiam como valor instrumental/funcional para eles mesmos, individualmente ou como grupo específico. Quando a era da colonização estava pela metade, à medida que eram empurrados para a economia colonial, os africanos perceberam o valor de certos tipos de educação como instrumentais para a obtenção de segurança econômica e de relativa prosperidade. Agindo de maneira racional, defenderam a aprendizagem por meio de livros (em oposição à educação adaptativa promovida pelos missionários), que proporcionaria as credenciais necessárias para o emprego em um mercado de trabalho dominado pelo aparato estatal. Dessa forma, os africanos engajaram-se ativamente e participaram na estruturação da prática educacional na África colonial.

As políticas e as práticas educacionais que evoluíram dialeticamente a partir da interação desses interesses não foram uniformes entre as potências coloniais

3. NT: *Reading* (leitura), (*w*)*writing* (escrita), (*a*)*arithmetical* (aritmética) e *religion* (religião).

(franceses, britânicos, portugueses e belgas tinham perspectivas diferentes a respeito de escolarização/educação nas colônias), ou entre os tipos de colonialismo (colônias de emigrantes, protetorados e colônias tradicionais abordavam de formas distintas a questão da educação).

A dialética da prática educacional colonial

Desde o início do esforço educacional na África colonial, uma questão central, que era tema de debates, focalizava o currículo – ou seja, o que se deve ensinar? Não havia uma solução simples e clara para essa questão. Os franceses tenderam a assumir uma posição elitista – apenas alguns poucos súditos coloniais escolhidos deveriam receber uma educação que refletisse a política francesa de assimilação. Os portugueses seguiram um padrão semelhante, mas eram menos generosos do que os franceses. Os britânicos apoiaram inicialmente uma educação de bases amplas, com um currículo baseado nas realidades (tal como as percebiam) das sociedades africanas. No Congo (assim como em Ruanda e Burundi), os belgas apoiavam sociedades missionárias no provimento da educação primária para tantas crianças quantas fosse financeiramente viável, mas sua política de paternalismo não considerava que os africanos precisassem ou fossem capazes de receber educação de nível secundário ou superior. Consequentemente, por ocasião da independência, em 1960, o Congo, um país do tamanho da Europa Ocidental, tinha menos de 50 pessoas com diploma universitário.

As colônias de emigrantes – África do Sul, Rodésia, Quênia, Angola e Moçambique – tinham uma orientação bastante diferente. Normalmente desconfiados da educação para africanos, os colonos emigrados percebiam a possibilidade de que africanos instruídos criassem um desafio político e competissem com brancos por empregos qualificados e profissionalizados. Consequentemente, de maneira geral a educação para africanos nessas colônias era mais restrita do que nas demais.

Estudo de caso: educação adaptativa (colônias britânicas)

Um breve estudo de caso sobre a fracassada iniciativa de educação adaptativa, promovida pelos britânicos nas décadas de 1920 e 1930, ilustrará as dificuldades do desenvolvimento de um sistema educacional estrangeiro que estava basicamente em contradição com as realidades do regime colonial.

Os missionários (basicamente protestantes) visualizavam o provimento de uma educação adaptativa em relação às realidades/necessidades (tal como as percebiam, evidentemente) das sociedades africanas. Como resultado, propuseram currículos que promoveriam o desenvolvimento social e econômico em comunidades rurais. A própria educação adaptativa já era uma adaptação da política e da prática educacional para escravos alforriados no sul dos EUA imediatamente depois da Guerra Civil, como exemplifica o trabalho de Booker T. Washington.

Em resposta ao estímulo missionário, a Agência Colonial Britânica autorizou as Comissões Phelps-Stokes para as colônias britânicas na África (três na década de 1920). Os relatórios (das Comissões) eram a articulação mais desenvolvida da educação adaptativa tal como imaginada para a África. Os relatórios das comissões defendiam o desenvolvimento e a implementação de currículos que promoveriam:

- Desenvolvimento do caráter – refletindo a percepção missionária de que as culturas africanas eram imperfeitas, e que uma escolarização adequada ajudaria a superar a influência da cultura africana tradicional e a promover os traços de caráter necessários para a realização dos três Cs nas comunidades africanas (JONES, 1925, p. 265).
- Saúde e higiene – promover comportamentos preventivos.
- Habilidades produtivas relacionadas às realidades ambientais das comunidades locais – habilidades agrícolas para uma agricultura científica e habilidades industriais, tais como carpintaria, alvenaria, serralheria, marcenaria, alfaiataria (para homens) e trabalhos relacionados a costura, nutrição e habilidades de cuidados maternos (para mulheres) (JONES, 1925, p. 265).
- Melhoria da vida familiar – cuidados e disciplinamento de crianças, estabelecimento de lares cristãos – mudança nos papéis e nas relações de gênero, arquitetura e organização espacial dos arranjos de moradia e rotinas de sono – “o lar cristão é a unidade organizada mais essencial da civilização” (JONES, 1925, p. 266).
- Recreação saudável – grande desconfiança em relação aos entretenimentos africanos – música e dança vistas como prejudiciais ao desenvolvimento do caráter, na melhor das hipóteses; e como promotoras de paganismo, na pior – a serem substituídas por esportes organizados –, o que se associa à visão vitoriana do esporte escolar como ferramenta essencial para o desenvolvimento do caráter (JONES, 1925, p. 267).

A realidade da prática

Apesar do forte apoio retórico das sociedades missionárias e da Agência Colonial Britânica, a educação adaptativa – tal como outras iniciativas das missões em outras partes da África – não foi implementada. A educação na África colonial não acompanhava facilmente as políticas devido às contradições e ambiguidades estruturais/sistêmicas, tanto na economia política quanto na prática educacional.

As realidades do tesouro colonial garantiam que não houvesse financiamento disponível para alcançar nem mesmo os mais modestos objetivos educacionais. Apesar da retórica de que o colonialismo traria desenvolvimento e civilização para a África, as realidades econômicas de falta de rendimentos disponíveis para os Estados coloniais e para as sociedades missionárias tornavam a educação um luxo até mesmo em colônias mais abastadas, como Gana e Nigéria.

Igualmente importante, as iniciativas educacionais – como a educação adaptativa – enfrentavam uma resistência continuada das populações africanas. Não se tratava de um oposição à ideia de educação; na verdade, por volta de 1930, a educação era percebida como instrumentalmente necessária para o progresso pessoal. A oposição focalizava antes a falta de acesso, e também o currículo. As populações das colônias percebiam que a educação adaptativa não resultaria em oportunidades, dadas as realidades da economia política colonial. Havia apenas oportunidades muito limitadas para o empreendedorismo rural (foco da educação adaptativa). Somente a expansão da aprendizagem por livros, ou educação acadêmica, resultaria em segurança e progresso econômico dentro da economia política colonial. Empregos seguros – os existentes – localizavam-se quase exclusivamente no setor governamental, não no setor privado, e particularmente não nos setores de atividade agrícola ou rural.

Em suma, os sistemas coloniais de educação desenvolvidos na África eram estrangeiros. Não foi esse o caso em fins do século XIX na Europa e na América do Norte, onde os sistemas públicos de educação de massa desenvolveram-se organicamente, mas com contestações significativas, a partir do ambiente social, econômico e político dessas comunidades nacionais. Na África colonial, entretanto, a educação era um estrangeirismo importado, sem qualquer tecido conectivo orgânico com as sociedades anfitriãs. O Estado colonial e os missionários viam a educação como um instrumento importante do empreendimento imperial e, conseqüentemente, formulavam a política educacional imaginando papéis muito específicos para as escolas na consecução do empreendimento colonial mais amplo. No entanto, as realidades da prática colonial e, o que é mais importante, o engajamento ativo dos povos africanos na articulação da prática educacional efetiva ajudaram a modelar e estruturar sistemas híbridos de educação que refletiam as realidades do colonialismo africano, mas que potencialmente teriam dificuldade em responder aos imperativos econômicos e políticos de sociedades pós-coloniais.

O Estado pós-colonial, a construção de nações e o imperativo da educação

Apesar do quadro colonial desanimador, houve bastante otimismo 50 anos atrás, à medida que a primeira leva de países africanos formais alcançava a independência. Dentro da África, povos formalmente subjugados e seus governos nascentes antecipavam que o fim do domínio colonial formal desencadearia uma era de poder político real que, por sua vez, facilitaria o desenvolvimento econômico, as oportunidades e a prosperidade. Esse entusiasmo era compartilhado por líderes mundiais e por um quadro incipiente de especialistas em desenvolvimento internacional.

Em parte, esse otimismo inicial foi alimentado por uma sólida fé no poder funcional e na eficácia da educação formal. Especialistas em educação e em

desenvolvimento internacional, de diferentes espectros ideológicos e representantes de múltiplas perspectivas de disciplinas especializadas e teóricas, compartilhavam uma ortodoxia consensual segundo a qual a educação formal era um ingrediente essencial (alguns diriam, determinante), senão suficiente, do desenvolvimento político, social e econômico da África.

Essa ortodoxia baseava-se em duas asserções centrais: (1) que a educação é um direito humano inalienável de todos os indivíduos; e (2) que, coletivamente, cidadãos instruídos constituem um fator *sine qua non* para o desenvolvimento político, social e econômico. Esse consenso era plenamente endossado por todos os novos regimes estatais, que viam a educação como produtora de cidadãos economicamente produtivos que, além de fornecer o capital humano essencial para o desenvolvimento econômico, dariam assistência a uma estrutura estatal gravemente subdesenvolvida disponibilizando uma burocracia capacitada de maneira adequada e com a competência necessária para abordar criativamente o gigantesco projeto de desenvolvimento do Estado pós-colonial. Um aspecto importante: essa ortodoxia educacional era compartilhada universalmente pelos cidadãos altamente politizados dos novos Estados-nação pós-coloniais, que estavam convictos de que a melhoria do acesso a todos os níveis da educação era essencial para melhorar seu próprio padrão de vida e o de seus filhos (FAGERLIND; SAHA, 1989).

Entre muitos outros economistas internacionais eminentes, Theodore Schultz (1961, 1963), Prêmio Nobel em Economia, afirmou categoricamente a existência de um elo causal definido entre educação, capital humano e desenvolvimento econômico. Outros cientistas sociais sustentaram uma relação semelhante entre a expansão da educação formal nos Estados africanos pós-coloniais e o desenvolvimento de sistemas políticos eficientes que fossem democráticos e capazes de responder às demandas legítimas de um conjunto de cidadãos engajados, e de desenvolver e implementar políticas e programas sociais e econômicos eficazes. Mais especificamente, acadêmicos como Almond e Powell (1966), Coleman (1965), Rostow (1960) e Zolberg (1966) argumentaram que a educação era essencial para a criação de cidadãos livres de elos e valores primordiais, e que se identificassem primariamente não com a tribo ou grupo étnico, mas com o Estado-nação; uma cidadania pronta para ser ativamente envolvida na agenda do incipiente Estado-nação pós-colonial. As escolas – que, por definição, eram modernas – seriam a única instituição com o potencial de criar homens modernos desejosos de romper seus laços com tradições opressivas. Curiosamente, foi apenas no final da década de 1980 que a educação de meninas e mulheres passou a ter prioridade para os especialistas e os doadores ocidentais.

Os regimes africanos pós-coloniais nascentes também tinham fundamentações lógicas políticas claramente definidas para a expansão da educação formal. Em primeiro lugar, havia o imperativo da unidade nacional. Em sua maioria, os Estados-nação africanos pós-coloniais eram multiétnicos, multilíngues e

multirreligiosos. Os regimes coloniais haviam acentuado propositalmente as diferenças, por meio de políticas de dividir *para governar* e de governo indireto. Consequentemente, com poucas exceções – como Botsuana, Lesoto e Suazilândia –, os Estados-nação africanos nasceram sem nenhum sentido de identidade como nação. Era preciso criar e promover o nacionalismo para alcançar desenvolvimento político e para evitar o caos ou a desintegração política. Dentro da sociedade civil, não havia instituições naturais disponíveis para gerar identidade e lealdade nacionais. Assim, ao lado da comunicação de massa, particularmente o rádio e os jornais nos idiomas locais, as escolas eram consideradas instrumentos vitais para a realização do imperativo de lealdade e de identidade nacionais. Consequentemente, a educação cívica tornou-se um componente central do currículo escolar pós-colonial em toda a África. Para acentuar a funcionalidade política das escolas, em muitos países africanos as escolas foram obrigadas a abrigar clubes políticos abertamente sectários (pró-regime), que promoviam a identificação com o regime em vigor e a lealdade em relação a ele.

Em segundo lugar, os novos governos reconheceram que as escolas eram essenciais para a expansão da capacidade estatal. A estrutura estatal colonial herdada era absolutamente insuficiente, em especial tendo em vista as enormes tarefas sociais e econômicas que enfrentava. O desenvolvimento e a manutenção de uma infraestrutura social, econômica e de comunicação moderna dependiam de uma burocracia instruída e com habilidades adequadas. Consequentemente, a rápida expansão da educação formal era essencial para atender à demanda por funcionários estatais qualificados.

Em terceiro lugar, os regimes pós-coloniais chegaram ao poder com considerável apoio popular, e tinham interesse em manter essa legitimidade. No entanto, o apoio aos regimes – sua legitimidade – dependia de sua capacidade de responder às significativas aspirações da coletividade de cidadãos que surgia. Entre essas aspirações, uma das mais populares era a expansão de oportunidades de educação formal (pelos motivos já apresentados). O fracasso no provimento de educação – além de outras infraestruturas sociais, como saúde, habitação, saneamento – seria desastroso para a legitimidade dos novos regimes.

Por fim, na arena política, assim como cientistas sociais ocidentais, que estavam convencidos da importância da modernidade, muitos líderes pós-coloniais africanos da primeira geração também acreditavam que a consecução de objetivos políticos e econômicos dependia da criação de um novo homem em meio ao coletivo de cidadãos. Curiosamente, isso ocorreu principalmente em países que tentaram seguir um modelo quase socialista de desenvolvimento, como Guiné, Moçambique e Tanzânia. As escolas eram a principal instituição para a criação do novo homem, que teria visão de mundo, valores e percepções em consonância com a agenda de modernização dos regimes.

O desenvolvimento cultural

Os regimes pós-coloniais também consideravam a escola como instrumentos culturais. Os líderes nacionalistas percebiam a necessidade de criar ícones da cultura nacional – por exemplo, música, dança, teatro e artes plásticas. A redescoberta, a reabilitação e a celebração ativa de práticas culturais tradicionais eram consideradas importantes nesse esforço, particularmente porque as práticas culturais tradicionais haviam sido frequentemente depreciadas pelos regimes coloniais. Mais uma vez, caberia às escolas um papel central nesse empreendimento.

A expansão da educação

Em consequência da fé nos poderes da educação formal para promover o aprimoramento, muitos países africanos registraram uma expansão de gastos com a educação formal significativa e sem precedentes (em comparação com a alocação de recursos para outros compromissos relacionados ao bem-estar social e à criação de infraestrutura). De fato, em meados de 1980 (antes da grave crise econômica na maior parte da África), diversos países africanos aproximavam-se da meta de educação primária universal, e registravam ganhos significativos nos níveis do ensino secundário e superior.

Ao desenvolver metas para as escolas, os novos regimes africanos pós-coloniais eram guiados, de maneira geral, por um triplo objetivo: um compromisso com a Educação Primária Universal (EPU), levando em conta a qualidade; expansão do ensino secundário, para atender às necessidades de recursos humanos do Estado-nação e responder às aspirações dos cidadãos (mas nenhum país tentou a educação secundária universal); e expansão do ensino superior, com pelo menos uma universidade nacional e institutos especializados – técnicos, paramédicos, de formação de professores. No entanto, ainda antes do início da estagnação econômica e da implementação de programas de ajuste estrutural, no final da década de 1980 – dois fatos que impactaram negativamente o acesso à escolarização –, já estava claro que a expansão da educação formal não havia produzido os dividendos previstos em termos de segurança e desenvolvimento econômico, capacidade do sistema político, democratização ou estabilidade, e tampouco havia resultado em melhoria significativa nas oportunidades de uma vida melhor para muitos cidadãos africanos. No entanto, o reconhecimento crescente de que, embora essencial, a educação não era suficiente para atingir os objetivos de desenvolvimento, não diminuiu significativamente o compromisso do Estado pós-colonial com a educação, nem deteve a demanda dos cidadãos por mais acesso à educação. Mas essas realidades resultaram em uma revisão crítica a questões políticas que faziam parte das discussões sobre políticas na era imediatamente seguinte à independência. Quatro dessas questões foram centrais no discurso sobre políticas e práticas educacionais no período pós-colonial. Samoff

et al. (1992) fizeram uma análise mais detalhada dessas questões, acompanhada de uma bibliografia abrangente.

A primeira questão refere-se à relevância do currículo. Após a rejeição da educação adaptativa, os currículos coloniais eram, em sua maior parte, acadêmicos (aprender por livros), visando produzir burocratas estatais para os níveis inferiores da administração. Como consequência, houve pouca ênfase em competências técnicas e profissionalizantes – particularmente no ensino superior, em que predominavam as humanidades. Tendo em vista essa tradição, na era pós-colonial houve muita oposição pública a mudanças no currículo – exceto no sentido de africanizar a história, a geografia e a literatura. Na era pós-colonial, o currículo manteve uma forte orientação acadêmica. Com base nas realidades da economia política colonial, pais e alunos percebiam a educação acadêmica, com a ênfase tradicional em humanidades e ciências sociais e naturais não aplicadas, como essencial para garantir emprego no setor governamental. Essa perspectiva era reforçada pelas realidades das economias pós-coloniais que, restritas pelo legado e pela dominância continuada dos modos de produção coloniais, geralmente não eram diversificadas e, portanto, não ofereciam oportunidades de emprego – inclusive de autoemprego – fora do setor governamental/público tradicional.

No entanto, na década de 1980, havia especialistas em política educacional, atuantes tanto internamente quanto no exterior, que acreditavam ser essencial uma reforma curricular significativa, ainda que não radical, para proporcionar aos jovens adultos as habilidades, atitudes e experiências necessárias para que se tornassem empreendedores e/ou para diversificar a economia.

Uma segunda questão central focalizava os encargos escolares. Depois da independência, a maioria dos países africanos subsidiava pesadamente a educação em todos os níveis, tendo aderido ao compromisso de oferecer oportunidades iguais a todos os cidadãos. No entanto, dado o curso real da educação, a maioria dos Estados pós-coloniais não teria possibilidade de alcançar seus objetivos educacionais (inclusive a EPU) sem que os pais/alunos compartilhassem parte do custo efetivo da educação. Essa posição foi forçada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir da década de 1980 com os *Economic Structural Adjustment Programs* (ESAPs)⁴, externamente impostos. Em muitos dos países que implementaram as reformas financeiras na educação recomendadas pelo programa, houve uma queda no número de alunos participantes em todos os níveis educacionais – e na África nenhum país alcançou a EPU, um dos oito Objetivos dos Desafios do Milênio (BIRDSALL et al., 2005).

Uma terceira questão é relacionada ao favorecimento de um dos níveis educacionais em relação aos outros. Nas duas últimas décadas, o Banco Mundial e outras entidades bilaterais pressionaram (com base em suas pesquisas) por

4. NT: Programas Econômicos de Ajuste Estrutural.

políticas educacionais que privilegiassem a educação primária – argumentando que suas pesquisas demonstravam claramente que a expansão da educação primária tinha a maior taxa de retorno, tanto no plano social quanto no pessoal. Entretanto, essa orientação de política não foi satisfatória para os regimes e para os cidadãos africanos, que percebiam os níveis de ensino secundário e superior como essenciais para o desenvolvimento. Além disso, especialistas africanos argumentaram que, sem especialistas capacitados em nível universitário, os Estados-nação africanos seriam – e continuariam a ser – dependentes de habilidades e conhecimentos produzidos exogenamente. Afirmam a necessidade de universidades africanas, não apenas para produzir recursos humanos capacitados para enfrentar os problemas da África, mas também para desenvolver abordagens endógenas relevantes para esses problemas – abordagens que não dependam de epistemologias ou paradigmas globais e ocidentais de produção de conhecimento ou que não sejam restritas a estes.

A quarta questão central que dominou o discurso sobre políticas e práticas educacionais no período pós-colonial focaliza a questão de gênero. A partir da década de 1980, vem crescendo o reconhecimento da importância do gênero na abordagem de todas as questões relacionadas com desenvolvimento socioeconômico e político da África pós-colonial. As mulheres sempre desempenharam um papel econômico central nas sociedades africanas, ainda que, tal como no Ocidente, tivessem frequentemente sido excluídas de posições políticas que lhes dariam acesso ao poder e voz nos processos de tomada de decisão. Essa realidade sistêmica resultou em um preconceito de gênero no acesso a todos os níveis de educação na África. Como resultado, há hoje um reconhecimento quase universal de que meninas e mulheres devem ter acesso igualitário a todos os níveis do sistema de educação formal. Além de ser uma questão importante de equidade e de direitos humanos, o desenvolvimento social, econômico e político, assim como o bem-estar de comunidades locais e do Estado-nação dependem do envolvimento ativo de mulheres instruídas. Em consequência dessa compreensão, na última década, quase todos os projetos educacionais apoiados por financiamentos multilaterais (Banco Mundial, UNESCO, UNICEF) e bilaterais (USAID, *British Council*, SEDA etc.) privilegiam a equidade de gênero (para uma análise detalhada e uma bibliografia abrangente sobre gênero e educação na África, ver UNESCO, 2003).

Conclusão: globalização e educação africana

O novo milênio testemunhou um surto de otimismo na África. A partir da década de 1990, a África passou por uma onda significativa de democratização – o que alguns comentaristas acadêmicos chamaram de Segunda Independência da África. Da mesma forma, a última década presenciou taxas sustentáveis de

crescimento econômico em todo o continente. A criação da União Africana, em 2002, e a adoção da Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (Nepad) – uma iniciativa realista, embora ambiciosa – reforçam esse sentimento de otimismo na África.

No entanto, apesar desses avanços importantes, a África ainda vive atormentada em diversos lugares por conflitos políticos internos e regionais, legados duradouros do colonialismo e da Guerra Fria. Na arena econômica, apesar dos ganhos, a África continua a ser um continente de pobreza endêmica, onde mais de dois terços da população subsistem com menos de dois dólares por dia.

É muito cedo para oferecer uma avaliação abrangente do impacto da globalização sobre o continente africano. Embora o achatamento do mundo sem dúvida proporcione a alguns países africanos maiores oportunidades econômicas, há uma preocupação real de que, dado o legado de severo subdesenvolvimento político e econômico, os Estados africanos não estejam em posição de ser competitivos no sistema global, o que resultaria em maior marginalização de partes significativas do continente.

A recuperação econômica geral da última década e o apoio da comunidade internacional têm resultado em recuperação e expansão da frequência à escola na maioria dos países africanos. De fato, países como Botsuana, Maurício e África do Sul estão prestes a alcançar, até 2015, educação primária universal – um dos Objetivos dos Desafios do Milênio. No entanto, esses ganhos dependem de financiamento externo para apoiar os sistemas educacionais em todos os níveis, o que restringe a autonomia dos formuladores de política africanos. O Banco Mundial e financiadores bilaterais oferecem empréstimos e verbas condicionados à implementação de políticas estabelecidas por especialistas que, em sua maioria, atuam fora da África. Consequentemente, há uma preocupação real no sentido de que (a) o que representa uma boa prática educacional seja determinado cada vez mais de forma exógena, com pequena parcela de autonomia local; e (b) o que representa conhecimento – como é gerado, criado, construído, distribuído e usado seja determinado fora da África, com poucos insumos locais. O engajamento ativo nos processos de construção, de avaliação e de distribuição do conhecimento baseia-se em poder dentro da comunidade global – um poder que, para a África, é limitado. Assim sendo, sua voz foi silenciada dentro do discurso global sobre educação, mesmo quando esse discurso tem impacto sobre as abordagens do desenvolvimento do continente africano.

Como a história tem demonstrado, sistemas de educação formal e de produção do conhecimento que promovam engajamento local ativo e, ao mesmo tempo, capitalizem conexões globais não são suficientes para superar os empecilhos estruturais sociais, econômicos e políticos para o desenvolvimento da África, mas ainda assim são essenciais e constitui um fator *sine qua non* para sua realização.

Referências bibliográficas

- ALMOND, G., POWELL JR., G. B. *Comparative politics: a development approach*. Boston: Little Brown, 1966.
- ALTHUSSER, L. *Lenin, philosophy and other essays*. New York: Monthly Review Press, 1971.
- AYITTEY, G. *Africa betrayed*. New York: St. Martins Press, 2002.
- BARNETT, T.; WHITESIDE, A. *AIDS in the twenty-first century: disease of globalization*. 2.ed. London: Palgrave Macmillan, 2006.
- BAYART, J. -F. *The State in Africa: the politics of the belly*. London: Longman, 1993.
- BIRDSALL, N.; LEVINE, R.; IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, and institutions*. London: EarthScan and the Millennium Project, 2005.
- BOWLES, S.; GINTS, H. *Schooling in capitalist America*. New York: Basic Books, 1976.
- CARNOY, M. *Education as cultural imperialism*. New York and London: Longman, 1974.
- CARNOY, M. *The State and political theory*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- CHABAL, P.; DALOZ, J. -F. *Africa works: disorder as a political instrument*. Oxford: James Curry, 1999.
- COLEMAN, J. S. (Ed). *Education and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1965.
- COOPER, F. *Colonialism in question: theory, knowledge, history*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- FAGERLIND, I.; SAHA, L. *Education and national development*. 2.ed. Oxford: Pergamon, 1989.
- FANON, F. *The wretched of the Earth*. New York: Grove Press, 1963.
- GUTMAN, A. *Democratic education*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- HYDEN, G. *African politics in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- JONES, T. J. *Education in Africa: a study of East, Central and South Africa by the Second Educational Commission under the auspices of the Phelps-Stokes Fund in cooperation with the International Education Board*. New York: Phelps-Stokes Fund, 1925.
- KATZ, M. B. *Class, bureaucracy, and schools: the illusion of educational change in America*. New York: Praeger, 1975.
- KUSTER, S. *African education in colonial Zimbabwe, Zambia and Malawi: government control, settler antagonism and African agency, 1890-1964*. Hamburg: Lit Verlag, 1998.
- MAMDANI, M. *Citizen and subject: contemporary Africa and the Legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- METZLER, J. *State, settlers, missionaries and rural dwellers: a comparative historical analysis of the politics, economics and sociology of educational policy in colonial Northern and Southern Rhodesia*. 1988. Unpublished Tese (Doutorado) – University of Wisconsin, Madison.
- POKU, N.; WHITESIDE, A. (Eds.). *The political economy of AIDS in Africa*. Burlington: Ashgate, 2004.
- ROBINSON, R.; GALLAGHER, J. *Africa and the Victorians: the climax of imperialism*. New York: Anchor Books, 1968.
- ROSTOW, W. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SAMOFF, J.; METZLER, J.; SALIE T. Education and development: deconstructing a myth to construct reality. In: SEIDMAN, A.; ANANG, F. (Eds.). *21st century Africa: towards a new vision of sustainable development*. Trenton: Africa World Press, 1992.
- SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, a. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.
- SCHULTZ, T. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press, 1963.
- SPRING, J. *American education: an introduction to social and political aspects*. 3.ed. New York: Longman, 1985.
- THORNTON, J. *Africa and Africans in the making of the Atlantic World*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- UNESCO. *Gender and Education for All: the leap to equality*, 2003. Paris: UNESCO, 2003.
- WA THIONG'O, N. *Decolonizing the mind: the politics of language in African literature*. London: John Currey, 1986.
- WA THIONG'O, N. *Moving the centre: the struggle for cultural freedoms*. London: John Currey, 1993.
- YOUNG, C. *The African colonial State in comparative perspective*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- ZOLBERG, A. *Creating political order: the party States of West Africa*. New York: Rand McNally, 1966.

VARIEDADES DE TRANSFORMAÇÃO EDUCACIONAL: OS ESTADOS PÓS-SOCIALISTAS DO CENTRO/ SUDESTE DA EUROPA E A EX-UNIÃO SOVIÉTICA

Iveta Silova

Os ex-países socialistas do Centro/Sudeste da Europa e a antiga União Soviética têm muito em comum, embora façam parte de uma região do mundo cada vez mais diversificada em termos de desenvolvimento sociopolítico. Entre os traços comuns mais notáveis estão o passado socialista que compartilham, bem como a escala e a significância marcantes das transformações políticas, econômicas e sociais desde o colapso do socialismo, em 1989. Embora todos os países da região tenham declarado suas aspirações no sentido de adotar os novos valores da democracia, do capitalismo e de economias de mercado, o processo de transformação foi desigual através da região. Em 2007, dez países tornaram-se Estados-membros da União Europeia (UE) – Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e República Tcheca –¹, sinalizando a emergência de sociedades abertas, liberais, fundamentadas, ao menos em parte, no respeito às leis, aos direitos humanos e à liberdade econômica. No entanto, em alguns países do Sudeste Europeu e na antiga União Soviética, as características democráticas e o livre mercado dividiram o palco com “um alto grau de autoritarismo, corporativismo, favoritismo, nepotismo e envolvimento estatal na vida econômica” (FREEDOM HOUSE, 2005). Essa região inclui também autocracias repressivas, como Bielorrússia, Uzbequistão e Turcomenistão², nas quais há “pouco ou nenhum espaço para grupos políticos de oposição e ativismo cívico independente” (FREEDOM HOUSE, 2005). Chega a aproximadamente um terço a proporção dos países que viveram conflitos armados durante o período de transformação, resultando em efeitos devastadores em todas as esferas da vida.³

1. NT: Em 2004, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Tcheca ingressaram como Estados-membros da União Europeia; em 2007, Bulgária e Romênia.

2. Uzbequistão e Turcomenistão, apesar de serem ex-repúblicas soviéticas, localizam-se na Ásia Central.

3. Depois do colapso do bloco socialista, irromperam conflitos armados no Cáucaso (incluindo a Armênia e o Azerbaijão, em 1988-1994, e a Geórgia, em 1990-1994), na Ásia Central (inclusive no Vale Ferghana, em 1989-1991, e no Tadjiquistão, em 1992-1993), nas antigas repúblicas soviéticas (inclusive na região norte do Cáucaso, da Federação Russa, em 1992-2001; e Moldávia, em 1992) e na antiga República Iugoslava (inclusive a antiga Iugoslávia, em 1991-1995, a República Federal da Iugoslávia, em 1997-1999, e a Macedônia, em 2001).

Dada a diversidade desses contextos sociopolíticos, é difícil falar sobre os países da Europa Central e do Sudeste da Europa e sobre a antiga União Soviética como uma região homogênea. Mesmo assim, esses países compartilham várias características educacionais como se reflete em uma série de legados educacionais herdados do regime socialista e uma aspiração declarada no sentido de adotar valores educacionais ocidentais. Entre os legados socialistas positivos estão as sólidas infraestruturas para o provimento e a administração da educação, o ensino gratuito para todas as crianças, matrículas quase universais na educação geral e altas taxas de alfabetização. Apesar de todas as preocupações a respeito de sua qualidade e de sua abrangência, o provimento de educação de massa no regime socialista inegavelmente ajudou a criar um nível de coesão social (HEYNEMAN, 1997, 2000), bem como uma legitimidade compensatória efetiva bastante significativa para o regime. Durante o período socialista, a educação estabeleceu também uma expectativa pública, amplamente compartilhada, pelo provimento de uma educação básica, gratuita ou de baixo custo, e fundamentalmente igualitária (SILOVA; JOHNSON; HEYNEMAN, 2007). Para alcançar todas essas realizações, os sistemas educacionais do bloco pós-socialista eram também rigidamente burocratizados e tinham orientação estreita e involuntariamente profissionalizante (JOHNSON, 2004). Eram também fragmentados institucionalmente, com diferentes hierarquias de provimento educacional e de capacitação, divididas entre diferentes departamentos ministeriais, resultando em graves ineficiências. O sistema caracterizava-se ainda por concepções pedagógicas e de “didática” formal uniformes e excepcionalmente rígidas, aprendizagem autoritária e centrada no professor, currículos sobrecarregados e controlados centralmente, e insuficiente atenção à qualidade e à natureza da aprendizagem individual dos alunos (JOHNSON, 2004; SILOVA, 2002). Por fim, os sistemas educacionais mostravam agudas fragilidades ideológicas, entre as quais a imposição da doutrinação política socialista nas escolas.

O colapso do bloco socialista abriu novas oportunidades para a reformulação dos objetivos do provimento educacional e para a revisão da estrutura, do conteúdo e do processo dos sistemas educacionais da região. Apesar de diferenças contextuais, a retórica dos processos de transformação educacional foi visivelmente semelhante em toda a região, sinalizando um deslocamento das políticas educacionais socialistas na direção de políticas mais orientadas para o Ocidente. Como observou Birzea (1994), todos os países pós-socialistas adotaram, pelo menos na retórica oficial, “uma ou outra das ideologias ocidentais” (BIRZEA, 1994, p. 55). Nesse contexto, “aprender com outros lugares” tornou-se um dos princípios centrais da transformação educacional. Desde os países pós-socialistas do Centro/Sudeste da Europa até as repúblicas pós-soviéticas da Ásia Central, os *slogans* das novas autoridades educacionais passaram a ser democratização, descentralização, liberalização, pluralismo e humanização da aprendizagem. De maneira geral, os processos de transformação educacional atingiram todas as áreas dos sistemas educacionais, desencadeando mudanças profundas na gestão, no financiamento educacional, no

currículo, nos livros didáticos, nos sistemas de exame e avaliação, na formação de professores e na infraestrutura.

Embora tentassem transformar a educação com base em valores das democracias ocidentais, muitos países enfrentaram uma forte dicotomia conceitual entre a “ocidentalização triunfante e a irremediável paralisia pós-leninista” (HANSON, 1997, p. 228). Por um lado, havia um forte desejo de união com a aliança ocidental, acompanhado por pressões internacionais crescentes pela definição de políticas educacionais nacionais nos termos dos valores europeus ocidentais de pluralismo, direitos humanos e tolerância, assim como diversidade linguística e cultural. Por outro lado, o processo de transformação havia sido refreado pelos legados socialistas, refletidos nas “definições relativamente frágeis, mutáveis e oscilantes de nacionalidade, na ausência de um sentido de unidade em um projeto comum, e na vulnerabilidade das sociedades ao apelo de variantes de ideologias comunistas ou nacionalistas particularmente combativas” (BARKEY; HAGEN, 1997, p. 187). Nesse contexto, a transformação educacional não refletiu necessariamente uma substituição em fases graduais das velhas políticas e práticas educacionais socialistas pelas novas políticas e práticas ocidentais (SILOVA, 2006). Ao invés, envolveu importantes disputas conceituais e lutas contínuas pelo poder entre diferentes grupos nos níveis nacional e internacional, buscando redefinir o novo espaço educacional geopolítico que os países do Centro/Sudeste da Europa e a antiga União Soviética aspiravam por ocupar desde o colapso do socialismo.

Utilizando o conceito de empréstimo educacional, este capítulo examina a variedade de processos de transformação educacional em toda a região dos países pós-socialistas, e discute de que forma os diferentes sistemas educacionais responderam aos ambientes políticos, econômicos e sociais em rápido processo de mudança desde o colapso do socialismo em 1989. Explora também as fontes, dimensões e direções dos processos de transformação educacional no Centro/Sudeste da Europa e na antiga União Soviética. Além disso, destacando a natureza política dos processos de transformação e a singularidade dos contextos históricos, políticos, sociais e culturais de cada país em particular, sugere que as transformações pós-socialistas da educação constituem processos complexos, dinâmicos, que resultam inevitavelmente em múltiplos resultados.

Perspectivas teóricas

Na literatura pós-socialista, o estudo das transições políticas, econômicas e sociais (ou transitologias) causou um dos maiores impactos sobre as formas pelas quais os cientistas políticos têm examinado a rede complexa de questões substantivas, contextuais e metodológicas que cercam o colapso do bloco socialista (SILOVA; MAGNO, 2004). O foco da literatura sobre transições incluiu o exame dos papéis das instituições e dos procedimentos democráticos que acabavam de surgir (por

exemplo, novas constituições, eleições e legislaturas), o papel das elites (por exemplo, funcionários governamentais comprometidos com a democracia) e as condições necessárias para a consolidação das democracias recém-estabelecidas (por exemplo, questões socioeconômicas, etnorreligiosas, culturais) (PRZEWORSKI, 1991; LIJPHART; WAISMAN, 1996; DIAMOND; PLATTNER; YUN-HAN CHU, 1997; GERSKOVITS, 1998). A literatura de educação comparada focalizou, de forma geral, o lugar ocupado pelas políticas de educação em processos de transformação vinculados a nações nas interseções de seus sistemas políticos e educacionais (MITTER, 2003). De fato, a literatura de educação comparada que examina o papel da educação em processos de transformação política é tão vasta que Cowen (1996, 2000) sugeriu a criação de um novo campo para a educação comparada, denominado transitologia. Cowen descreve as transitologias como misturas complexas de transformações históricas, políticas, econômicas, ideológicas e sociológicas que refletem de maneira mais ou menos simultânea o colapso e a reconstrução de aparatos estatais, sistemas de estratificação social e econômica e visões políticas do futuro.

Tal como a literatura dominante da ciência política, a maior parte das pesquisas em educação comparada sobre transições educacionais enfatizou uma direção linear do processo de transformação, isto é, um movimento direto do autoritarismo para a democracia (ANWEILER, 1992; MITTER, 1992; BIRZEA, 1994, 1997; McLEISH, 1998; RADO, 2001). McLeish (1998), por exemplo, apresenta um referencial para o estudo de processos de transição educacional por meio do delineamento de cinco estágios de desenvolvimento de um sistema autoritário para um sistema democrático, que incluem: incerteza ideológica (fase I), esclarecimento e formulação de políticas nacionais (fases II e III), surgimento de uma nova legislação educacional (fase IV) e implementação de novas leis e políticas no nível da escola (fase V). Embora ofereça um referencial útil para a reflexão sobre a transição como um processo estrutural, em estágios, o modelo não apresenta necessariamente um espaço para que a renegociação das políticas educacionais ocorra. Em outras palavras, focaliza o resultado da transição, que se supõe que seja uniformemente democrática, e ignora o processo de transição (SILOVA; MAGNO, 2004). No entanto, o próprio processo pode ter um impacto crucial sobre o resultado da transição, especialmente quando processos de transição fechados, não democráticos, produzem resultados que têm pouca semelhança com as democracias verdadeiramente abertas, como nos casos de Bielorrússia, Turcomenistão e Uzbequistão.⁴

Um desacerto crescente entre as expectativas e os acontecimentos no pós-socialismo questionou a própria linguagem da transição (SILOVA; MAGNO, 2004). Alguns acadêmicos argumentaram que o termo deveria ser descartado, porque implica aspectos evolutivos da mudança social, uma trajetória não problemática e um destino conhecido

4. Diversos governos pós-soviéticos, como os da Bielorrússia, do Turcomenistão e do Uzbequistão, proclamam ser democráticos, embora mantenham regimes relativamente autoritários e, por vezes, repressivos.

(WATSON, 2000). Outros argumentam que o estudo de transições tornou-se a segunda edição das teorias de modernização danificadas por inconsistências intelectuais e inadequação política (KAPUSTIN, 2001). Questionando a transitologia por sua ingenuidade ao supor um movimento direto do socialismo para o capitalismo, a democracia ou a economia de mercado, Verdery propôs que a década de 1990 fosse vista como um tempo de transformação nos países que emergiram do socialismo. Essa transformação poderia produzir “uma variedade de formas, algumas das quais talvez aproximando-se das economias capitalistas de mercado do Ocidente, e outras, não” (VERDERY, 1996, p. 16).

Na educação comparada, alguns críticos da transitologia referiram-se a esses resultados diferenciados dos processos de transformação como retardos (MITTER, 2003) e mutações (CERYCH, 1997; KARPOV; LISOVSKAYA, 2001). Como descrevem Karpov e Lisovskaya, mutações educacionais são “reações espontâneas, adaptativas e historicamente pré-determinadas das instituições educacionais já existentes a um novo ambiente” (KARPOV; LISOVSKAYA, 2001, p. 11). É importante observar que a noção de mutações implica também a persistência de legados específicos da cultura e da educação, a existência de reinterpretações locais das novas ideias e a interação dinâmica entre o local e o global na remodelagem dos novos espaços educacionais. Não surpreende, portanto, que os processos de transformação educacional no bloco pós-socialista tenham seguido trajetórias não previstas e que tenham levado a destinos desconhecidos.

Examinando as transformações pós-socialistas através da lente do empréstimo educacional

O conceito de empréstimo educacional oferece um referencial útil para analisar a variedade de processos de transformação educacional no Centro/Sudeste da Europa e na antiga União Soviética. Como apontam Schriewer e Martinez (2004, p. 47), os processos de transformação corresponderam a uma “reabertura do discurso à importação de questões, referências e conhecimentos internacionais”. Nesse contexto, a importação, a transferência ou o empréstimo educacional tornou-se uma das principais estratégias de reforma educacional. O empréstimo educacional descreve os processos envolvidos quando “formuladores de políticas de um país procuram utilizar ideias extraídas da experiência de outro país” (PHILLIPS, 2004, p. 54). Examinando a teoria de sistemas autorreferenciais de Luhmann (1990) e o trabalho de Schriewer (1988) sobre o uso de comparações para fins de externalização, Steiner-Khamsi (2000) argumenta que empréstimos educacionais, ou referências a práticas internacionais, são recursos cada vez mais utilizados quando se questiona a relevância do autorreferenciamento. Embora os sistemas educacionais usualmente se perpetuem por meio de referências internas – por exemplo, referências a tradições, crenças, organização –, essas referências frequentemente não conseguem justificar a continuidade das reformas educacionais em épocas de rápidas transformações sociais,

econômicas e políticas. Como sugerem Schriewer (1988) e Steiner-Khamsi (2000, 2004), é exatamente nessas épocas que a externalização ou o empréstimo educacional torna-se um recurso efetivo para romper radicalmente com o passado, por meio da transferência de modelos, práticas e discursos educacionais de outros sistemas educacionais.

A literatura de educação comparada sobre empréstimo educacional – tomar emprestado e emprestar (STEINER-KHAMSI, 2004; PHILLIPS, 2004; SCHRIEWER, 2000) – explica a complexidade do processo de empréstimos destacando os casos de interpretação seletiva ou filtragem dos fenômenos internacionais a nível local. Por exemplo, Schriewer e Martinez (2004) explicam que externalizações a partir de exemplos estrangeiros ou situações mundiais envolvem a interpretação discursiva dos fenômenos educacionais para questões de política educacional ou legitimação ideológica localmente. Na mesma linha, argumentam que externalizações a partir de tradições reagem à necessidade de reinterpretar o potencial teórico e/ou normativo dessas tradições diante de questões atuais urgentes (SCHRIEWER; MARTINEZ, 2004, p. 32). Portanto, ambas as formas de externalização – a partir de situações mundiais e a partir da história – são “atos interpretativos inerentes ao sistema, que não fornecem informações confiáveis sobre a forma pela qual os processos históricos realmente se deram, ou sobre o que está efetivamente acontecendo no mundo” (LUHMANN, 1981, p. 40). Como explicam Schriewer e Martinez (2004), as externalizações filtram a recepção e descrição de um ambiente internacional de acordo com as configurações mutáveis do problema inerentes a um determinado sistema educacional. Seu potencial de seleção e interpretação rearranja as referências aos fenômenos internacionais de acordo com as necessidades de significado complementar inerentes a um determinado sistema (SCHRIEWER; MARTINEZ, 2004, p. 32). Além disso, a necessidade de significado suplementar não apenas varia entre diferentes sociedades ou nações, mas também muda ao longo do tempo, no decorrer de eras políticas sucessivas dentro da mesma sociedade (SCHRIEWER; MARTINEZ, 2004, p. 32).

O conceito de significado suplementar indica a natureza discursiva do empréstimo educacional, que tem sido frequentemente negligenciada na literatura da educação comparada. Por exemplo, a maior parte da pesquisa comparativa sobre empréstimo educacional tem focalizado o exame da implementação de práticas educacionais específicas em diferentes contextos históricos, políticos e econômicos. No entanto, é importante reconhecer que a transferência pode envolver não apenas práticas, mas também discursos. Como aponta Steiner-Khamsi (2000), o fato de o programa educacional que foi tomado por empréstimo não ser implementado não significa que não tenha ocorrido transferência. Ao invés, o que está sendo transferido não é um aspecto específico da reforma educacional, mas sim um discurso político associado a ela. É especificamente essa área da pesquisa educacional comparada que tem sido pouco estudada, e, no entanto, tem grande

potencial de contribuição para o estudo de processos de transformação educacional em uma diversidade de contextos. Sua contribuição mais significativa é reconhecer “a importância causal dos discursos cultural e político na modelagem de sequências complexas de eventos” (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994, p. 1436), estabelecendo assim uma conexão entre a transferência de discursos e sua relação com transformações sociais, econômicas e políticas mais profundas. Este capítulo tenta preencher essa lacuna teórica, levando em consideração os fatores estruturais, culturais e discursivos que propiciam uma melhor compreensão e uma explicação mais completa das transformações educacionais no antigo bloco socialista.

Essas perspectivas teóricas oferecem o pano de fundo para uma reflexão comparativa sobre os processos de transformação educacional no bloco pós-socialista. Colocam em relevo a complexidade das transformações educacionais, que são movidas por premissas plurais, orientações múltiplas e procedimentos diversos. Como observa acertadamente Mitter, a análise das transformações educacionais no Centro/Sudeste da Europa e na antiga União Soviética deve basear-se no reconhecimento da “diversidade das ‘transformações’ individuais – nacionais ou regionais – e na percepção de tensões entre aspectos comuns e diferenças” (MITTER, 2003, p. 79). Dadas as políticas de empréstimo educacional associadas aos contextos históricos, políticos, sociais e culturais singulares de cada país, os resultados das transformações educacionais podem não ser tão claros e uniformes como em geral se supõe. É necessário, portanto, afastar-se de uma conceituação linear do processo de transição, que se caracteriza pela substituição gradual de políticas, práticas e valores já “velhos” do socialismo pelas novidades ocidentais em relação a políticas, práticas e valores. Como ilustra este capítulo, as transformações educacionais pós-socialistas devem ser vistas como processos complexos, que podem percorrer trajetórias não previstas e conduzir a múltiplos destinos.

Com base em dados quantitativos e qualitativos, este capítulo discute uma variedade de processos de transformação educacional e de resultados em três amplas categorias de países. A primeira categoria inclui os países que recentemente ingressaram na União Europeia, entre os quais Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca e Romênia. A segunda categoria inclui países que podem aspirar a um futuro ingresso na UE, entre os quais há países candidatos à UE (Macedônia, Croácia e Turquia), candidatos potenciais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro e Sérvia), bem como possibilidades futuras (Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Geórgia, Moldávia, Rússia e Ucrânia).⁵ Por fim, a terceira categoria inclui as repúblicas pós-soviéticas

5. Com exceção do Cazaquistão, que se candidatou ao *status* de observador na Assembleia Parlamentar em 1999, todos os demais países desse grupo são membros do Conselho da Europa (CoE). A resposta oficial da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa foi que o Cazaquistão poderia candidatar-se a membro pleno uma vez que está parcialmente localizado na Europa, mas que nenhum *status* de qualquer natureza lhe seria atribuído antes que seus indicadores de democracia e direitos humanos melhorassem.

da Ásia Central (Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão) e Bielorrússia – países que não se basearam necessariamente em referências euro-ocidentais para reformar seu sistema educacional desde a independência em 1991. Embora existam muitas diferenças internas nesses grandes grupos de países, essa categorização é utilizada condicionalmente para examinar as variedades de processos de transformação educacional em diferentes contextos. A base da comparação inclui o tipo de referência (por exemplo, referências internas ou externas) utilizada para iniciar as reformas educacionais, bem como a compatibilidade percebida entre a lógica subjacente às referências externas e as políticas educacionais nacionais.

O fim da transformação educacional? Educação nos novos países admitidos na UE

Alguns estudiosos argumentaram que a transformação educacional das sociedades do bloco pós-socialista terminariam oficialmente com seu acesso à União Europeia (BIRZEA apud PHILLIPS; OANCEA, 2005). Nesse processo, parte das estruturas, dos processos e dos conteúdos educacionais socialistas anteriores, seria substituída por outra mais orientada para o Ocidente, visando aderir aos padrões e regulamentos da UE. Os países que ingressaram na UE – Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca e Romênia – foram os primeiros da região pós-socialista a realinhar com sucesso seu sistema educacional aos padrões da UE. Entre os países do bloco pós-socialista, foram estes os primeiros a ingressar no Conselho da Europa (CoE) e a participar do Processo de Bolonha.⁶ Em particular, todos os países ingressantes uniram-se ao CoE no início da década de 1990, e passaram a fazer parte do Processo de Bolonha em 1999, em contraste com a maioria dos demais países pós-socialistas, que só ingressaram no CoE e passaram a participar do Processo de Bolonha no final da década de 1990 e/ou no início da década de 2000 (ver Tabela 1).

Sem dúvida, o ingresso no espaço educacional europeu teve tremendo impacto sobre as políticas e práticas educacionais dos países ingressantes. Embora a maioria das medidas da UE não vise explicitamente à regulamentação de políticas e sistemas nacionais, exercem impacto sobre elas de forma mais indireta por meio da cooperação educacional europeia. Desde o início da década de 1990, os novos ingressantes já vinham participando de diversos programas educacionais financiados pela UE, planejados especificamente para ajudá-los a preparar-se para o ingresso na UE (por exemplo, programas Sócrates, Leonardo

6. O objetivo do Processo de Bolonha é criar a área europeia de ensino superior, harmonizando os padrões de graus acadêmicos e de garantia de qualidade na Europa para cada faculdade e seu desenvolvimento. Recebeu o nome do lugar onde foi proposto, a Universidade de Bolonha. A Declaração de Bolonha foi assinada em 1999, na cidade italiana de Bolonha, por ministros da educação de 29 países europeus. O processo foi aberto para outros países, e novos encontros governamentais ocorreram em Praga (2001), Berlim (2003) e Bergen (2005).

Tabela 1. Dinâmica de participação nos processos educacionais europeus

País	Ano de ingresso no CoE	Ano de ingresso no Processo de Bolonha	Ano de ingresso na União Europeia
Países ingressantes na União Europeia			
República Tcheca	1993	1999	2004
Estônia	1993	1999	2004
Hungria	1990	1999	2004
Letônia	1995	1999	2004
Lituânia	1993	1999	2004
Polônia	1991	1999	2004
Eslováquia	1993	1999	2004
Eslovênia	1993	1999	2004
Bulgária	1992	1999	2007
Romênia	1993	1999	2007
Países que aspiram ao ingresso na União Europeia			
<i>Países candidatos</i>			
Croácia	1996	2001	
Macedônia	1993	2003	
<i>Países candidatos potenciais</i>			
Albânia	1995	2003	
Bósnia e Herzegovina	2002	2003	
Sérvia e Montenegro ⁷	2003	2003	
<i>Possibilidades futuras de ampliação</i>			
Armênia	2001	2005	
Azerbaijão	2001	2005	
Geórgia	1999	2005	
Cazaquistão	–	–	
Moldávia	1995	2005	
Rússia	1996	2003	
Ucrânia	1995	2005	
<i>Estados autoritários e repúblicas não europeias da Ásia Central</i>			
Bielorrússia			
Quirguistão			
Tadjiquistão			
Turcomenistão			
Uzbequistão			

7. NT: Em 2006, após referendo, Montenegro tornou-se independente, seguido, logo após, pela Sérvia, pondo fim ao ex-Estado europeu da Sérvia e Montenegro.

da Vinci, Tempus etc.).⁸ A lógica básica e a maioria dos objetivos das iniciativas educacionais da UE – promover cooperação internacional, melhorar a qualidade da educação, estimular a integração social e aumentar a empregabilidade dos graduados – corresponderam, de maneira geral, aos objetivos nacionais de desenvolvimento, constituindo o alicerce das políticas educacionais dos países ingressantes.

Um dos aspectos comuns mais marcantes do desenvolvimento educacional desses países foi a utilização explícita de referenciais euro-ocidentais na criação de seus novos espaços educacionais. Com base na análise de documentos de políticas educacionais na Lituânia, na Polônia e na Eslovênia, por exemplo, Godon et al. (2004) observaram que uma reforma educacional prática nessas sociedades orientou o sistema de educação por influências predominantemente europeias e ocidentais, o que ficou claramente refletido nos documentos de políticas educacionais nacionais. Os componentes que se destacam nesses desenvolvimentos incluem a preocupação com as implicações educacionais dos princípios e valores democráticos liberais (por exemplo, iniciativas relacionadas a métodos de ensino, respeito pela diversidade e educação para a cidadania), com a agenda educacional de grande alcance da UE (por exemplo, cooperação internacional, qualidade da educação e mobilidade estudantil) e com a necessidade de moderar o controle estatal indevido na educação (por exemplo, descentralização, reconhecimento de direitos dos pais e das minorias). Além disso, Godon et al. (2004) observam que preocupações mais específicas que refletem a influência ocidental incluem iniciativas relativas a aprendizagem continuada, desenvolvimento escolar, tecnologias da informação e da comunicação (TICs) e gestão educacional.

“Adotar a linguagem dos novos aliados” tornou-se lugar-comum em todos os países ingressantes na UE (SILOVA, 2004). De modo geral, essa atitude demonstrou que esses países não querem ficar para trás, em termos de padrões internacionais, da reforma educacional, e sinalizou seus esforços no sentido de voltar para a Europa (SILOVA, 2002). Os resultados desse esforço refletiram-se em indicadores educacionais quantitativos, especialmente em relação ao acesso à escola e à qualidade (da educação). Por exemplo, o relatório “Progresso rumo aos objetivos de Lisboa em educação e capacitação” (2005), da Comissão das Comunidades Europeias, não documenta lacuna significativa entre os novos países ingressantes e a média dos

8. Por exemplo, o programa Sócrates visa promover a dimensão europeia e melhorar a qualidade da educação em todos os níveis educacionais, estimulando a cooperação entre os países participantes por meio da promoção de aprendizagem continuada, do acesso à educação para todos e da aquisição de qualificações e competências reconhecidas. Leonardo da Vinci é o título de um programa de ação que busca a implementação da política de treinamento profissionalizante da UE. Por fim, o programa Tempus dá assistência aos países do antigo bloco socialista na reestruturação dos sistemas de ensino superior, de forma a adaptá-los às exigências de uma economia de mercado. Além disso, todos os países pós-socialistas ingressantes na UE aderiram ao Processo de Bolonha em 1999, expressando assim seu compromisso com a coordenação das políticas educacionais nacionais, de forma a adotar um sistema de graus comparáveis; empregar um sistema de unidades de crédito; e promover a mobilidade, a cooperação na garantia de qualidade e uma dimensão europeia no ensino superior.

países da UE na área de acesso à educação. Nas três áreas de referência que focalizam a educação escolar – isto é, egressos precoces da escola, ensino secundário (últimas séries) e alunos com baixa produtividade –, os melhores desempenhos são, na verdade, dos novos países-membros da UE, entre os quais a Polônia, a República Tcheca, a Eslováquia, a Eslovênia, bem como a Letônia, em relação à queda na proporção de alunos com baixo desempenho. Por exemplo, a proporção média de egressos precoces nos novos países-membros foi de 7,5%, em comparação com a média de 15,9% na UE. Da mesma forma, os novos Estados-membros tiveram índices particularmente altos de conclusão do curso secundário: a República Tcheca e a Eslováquia superaram 90%, em comparação com a média da UE de 76,4%. A única área em que os países ingressantes ainda estão para trás é a aprendizagem continuada, com sete entre os oito países estudados apresentando desempenho inferior à média da UE.

Na área de qualidade da educação, os novos países ingressantes obtiveram resultados que se comparam favoravelmente às médias internacionais em matemática, ciência e leitura. Por exemplo, os resultados do TIMSS⁹ 2003 mostraram que os seis países ingressantes que participaram do estudo¹⁰ apresentaram resultados acima da média internacional. No entanto, os resultados do *Programme for International Student Assessment (Pisa)*¹¹ apresentaram um quadro menos favorável. Na escala de leitura, a República Tcheca, a Hungria, a Eslováquia e a Letônia obtiveram resultados abaixo da média da OCDE, enquanto a Polônia obteve resultados acima dessa média. Na escala de matemática, com exceção da República Tcheca e da Eslováquia, todos os demais países tiveram resultados abaixo da média da OCDE (OECD, 2004). Embora os dados sobre os resultados da aprendizagem dos alunos mostrem que a maioria dos novos países ingressantes oferecem educação de alta qualidade em termos comparativos, sugerem também que os resultados da aprendizagem tendem a variar dentro dos países, com aumento da vulnerabilidade de alunos de áreas rurais e de *background* socioeconômico menos favorecido (UNESCO, 2005; IEA, 2004; OECD, 2004).

9. O *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)* (Tendências no estudo internacional de matemática e ciência) foi desenvolvido pela Associação Internacional para a Avaliação de Resultados Educacionais (IEA) com o objetivo de medir tendências no desempenho dos alunos em matemática e ciências. Oferecido em 1995, 1999, 2003 e 2007, o TIMSS dá aos países participantes a oportunidade de avaliar os progressos dos alunos em matemática e ciências em um ciclo regular de quatro anos.
10. Em 2003, seis novos países ingressantes na UE participaram do estudo internacional TIMSS, a saber: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia e Lituânia.
11. O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) é um projeto da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos criado para proporcionar indicadores internacionais orientados para políticas sobre as habilidades e os conhecimentos de estudantes de 15 anos de idade em três áreas curriculares: letramento em leitura, em matemática e em ciências. O Pisa visa avaliar até que ponto estudantes que estão chegando ao fim da educação compulsória adquiriram alguns dos conhecimentos e habilidades essenciais para participar plenamente na sociedade.

Conciliando valores europeus com contextos históricos, políticos e culturais específicos

Embora os novos países ingressantes tenham realizado progressos importantes na direção dos padrões educacionais da UE desde o início da década de 1990, o ingresso na UE em si mesmo não significou o término dos processos de transformação educacional. Na verdade, a maioria dos países ingressantes ainda luta para conciliar alguns dos valores europeus com seus próprios contextos históricos, políticos e culturais específicos. Uma das características distintivas desses processos de transformação diz respeito à nova retórica educacional e em que medida foi incorporada às políticas e práticas nacionais. Em alguns países – por exemplo, a República Tcheca, a Hungria e a Eslováquia – foram adotadas novas políticas educacionais, mas sua implementação prática não se efetivou. Por exemplo, alguns ciganos na República Tcheca viam a UE como “uma terra prometida onde seriam eliminados os problemas de pobreza, desemprego e educação de baixa qualidade” (HUSOVA; PUNCHEVA, 2005). Dois anos depois do ingresso na UE, no entanto, a vida para os ciganos checos pouco tinha mudado. Como explicam Husova e Puncheva (2005), no papel o país alardeia numerosos programas e estratégias governamentais para auxiliar os ciganos, mas nada faz para implementar sua estratégia de integração dessa população. Segundo estimativas do próprio governo checo, “cerca de 75% das crianças ciganas são transferidas ou matriculadas diretamente em escolas especiais de recuperação” (PILI, 2005). Da mesma forma, a segregação de crianças ciganas ainda prevalece nos demais países ingressantes, especialmente na Hungria e na Eslováquia (PILI, 2005). Nesses países, continuam a existir diversos padrões de segregação educacional, entre os quais a alocação de crianças ciganas em escolas especiais para deficientes mentais, a separação dos ciganos em turmas exclusivas para essa etnia em escolas regulares e a manutenção de escolas para os ciganos localizadas nos guetos ciganos, ou formadas em consequência da saída de crianças não pertencentes a essa etnia das escolas predominantemente ciganas. Embora o processo de ingresso na UE tenha sido instrumental para introduzir na agenda de políticas a questão da equidade em relação aos ciganos, assim como a melhoria dos padrões de proteção da etnia nos países ingressantes – por exemplo, a maioria dos governos aderiu aos padrões internacionais importantes, e muitos realizaram reformas administrativas e anunciaram programas de combate à discriminação –, na prática isso não garantiu a aplicação efetiva das leis e das políticas de proteção a minorias (EUMAP, 2002).

Em outros países – por exemplo, os Estados bálticos Letônia e Estônia –, foram adotadas e aprovadas novas políticas educacionais, que, no entanto, tornaram-se objeto de amplas interpretações por parte de políticos locais e de *stakeholders*¹² na área da educação durante o processo de implementação (SILOVA, 2006). Por exemplo, a Letônia herdou um sistema dual de educação que segregava os estudantes por critérios etnolinguísticos – ou seja, escolas para falantes de russo e para falantes de

12. NT: Partes interessadas.

letão. Embora a estrutura do sistema escolar não tenha mudado significativamente desde o colapso da União Soviética, o discurso da reforma educacional a respeito de escolas separadas para estudantes russos e letões sofreu uma grande transformação. As escolas em idioma russo, que no início da década de 1990 eram associadas a “instrumentos estatais soviéticos/russos” e consideradas “ninhos de ocupantes soviéticos”, passaram, no final da década, a ser “símbolos de multiculturalismo e pluralismo”. Essa mudança ocorreu em meio às contingências políticas de meados da década de 1990 em relação a tolerância, proteção dos direitos de minorias linguísticas (russos) e multiculturalismo. Essas contingências haviam sido impostas ao governo letão por organizações internacionais (Organização pela Segurança e Cooperação na Europa, o Conselho da Europa, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), e tinham uma função de controle do acesso. Enquanto o governo não se mostrasse disposto a assumir, pelo menos retoricamente, esses objetivos europeus em comum, seu ingresso na União Europeia não seria permitido. O governo argumentava que o sistema escolar dual que, por motivos inteiramente diferentes era apoiado pelos falantes de russo e de letão, estava sintonizado com as condições estabelecidas por organizações internacionais. Em vez de apresentar o sistema como um legado de um passado soviético opressor, o governo o reenquadrou como um indicador para um futuro europeu multicultural. A metamorfose do sistema dual na Letônia é um caso de empréstimo discursivo de políticas – foi adotada apenas em relação ao idioma, mas não envolveu a reforma do multiculturalismo.

Esses dados quantitativos e qualitativos ilustram que o processo de ingresso na UE tem desencadeado mudanças educacionais importantes (sejam retóricas ou estruturais) nos países ingressantes, mas o ingresso em si não significou o fim das transformações educacionais. Como observa Birzea, a transformação pós-socialista pode ter sido concluída oficialmente com o ingresso na UE – isto é, tendo atendido os três critérios de Copenhague na área de educação (PHILLIPS; OANCEA, 2005).¹³ No entanto, depois do ingresso na UE, esses países continuam a transformar seus sistemas educacionais, tentando conciliar alguns dos valores europeus com seus contextos históricos, políticos e culturais específicos. Embora movidos pelos mesmos valores filosóficos, os processos de transformação ocorrem em ritmos diferentes e produzem resultados diferentes. Além disso, o ingresso na UE trouxe novos desafios para o desenvolvimento da educação nos países ingressantes. Os novos Estados-membros não apenas precisam lidar com seus próprios processos de transformação, mas também

13. Em junho de 1993, em Copenhague, o Conselho Europeu reconheceu o direito dos países do Centro/Sudeste da Europa a ingressar na União Europeia, desde que atendessem a três critérios: (1) político (instituições estáveis e democráticas, respeito à lei, aos direitos humanos e por minorias); (2) econômico (uma economia de mercado funcional); e (3) incorporação do acervo comunitário* (adesão às várias metas políticas, econômicas e monetárias da União Europeia).

*NRTT: Acervo comunitário ou adquirido comunitário é a tradução da expressão francesa *acquis communautaire*. Significa o conjunto da legislação, atos legais, decisões dos tribunais de justiça, acordos internacionais (e entre os Estados-membros), enfim, todo o corpo da lei da UE.

tornam-se parte de outro processo de transformação – compartilhado com o resto da União Europeia – em direção a sociedades baseadas no conhecimento. Como aponta Halasz, a UE é, de fato, um alvo em movimento para os países ingressantes e os países candidatos (PHILLIPS; OANCEA, 2005). Uma vez que o próprio ponto de chegada pode não se manter constante, é possível que os países estejam em um processo de transformação perpétua (BIRZEA, 1994, p. 8). Levando isso em conta, seria mais apropriado falar em transformações contínuas ao analisar os processos de transformação educacional nos novos países ingressantes na UE.

Nivelando e retardando: a transformação educacional nos países pós-socialistas que aspiram ao ingresso na UE

Além dos oito países ex-socialistas que ingressaram na UE em 2004 e mais dois que ingressaram em 2007, outros tantos países manifestaram interesse em ingressar no espaço educacional europeu. Esse grupo inclui os países candidatos (Croácia e Macedônia), países candidatos potenciais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro e Sérvia), bem como futuros candidatos potenciais do Leste europeu e do Sul do Cáucaso (Ucrânia, Moldávia, Rússia, Cazaquistão, Armênia, Azerbaijão e Geórgia). Durante a década de 1990, esses países iniciaram reformas fundamentais em seus sistemas educacionais. Segundo sumarizam Ammermüller et al., a administração da educação foi descentralizada, foram estabelecidas escolas nacionais para promover idiomas e culturas nacionais, e as escolas tornaram-se mais heterogêneas, passando de um sistema de escola básica única para instituições mais especializadas, como a escola secundária acadêmica (*gymnasium*) ou as escolas técnicas e profissionalizantes, além de escolas privadas. Na maioria das sociedades pós-conflito – por exemplo, os Balcãs e o Cáucaso, que viveram conflitos armados durante o período de transformação –, as reformas educacionais enfatizavam também o respeito aos direitos humanos e davam atenção especial à educação de minorias (OECD, 2001a, 2001b). Em toda a região, as reformas educacionais envolveram desenvolvimento de políticas, capacitação de professores, desenvolvimento curricular e reestruturação financeira. Em meados da década de 1990, a maioria dos países havia ingressado no Conselho da Europa e, em meados da década de 2000, com exceção do Cazaquistão, todos os demais haviam aderido ao Processo de Bolonha. Como aponta Cerych (1997), as inúmeras mudanças educacionais ocorridas não podem ser separadas de programas da UE, como Tempus (ensino superior) e *Phare*¹⁴ (ensino profissionalizante), bem como do intercâmbio e do fluxo de informações originados em encontros, seminários e publicações do Conselho da Europa. Tendo articulado sua aspiração em alcançar a Europa, a maioria

14. NT: A palavra francesa *Phare* (farol, em português) designa o programa financiado pela União Europeia para dar assistência aos países do Centro e do Leste Europeu no planejamento de anexação à UE. Criado em 1989 como Polónia e Hungria: Assistência para a Reestruturação de suas Economias (PHARE), atualmente presta assistência a dez países, além da Bulgária e Romênia, em 2007.

dos países que desejava ingressar na UE lutou com o ritmo lento das reformas que se tornaram extremamente complicadas e retardadas pelos legados do passado socialista. Em alguns países, esses legados resultaram em violentos conflitos armados – por exemplo, no Cáucaso, nos Balcãs etc. Em outros países, a herança socialista manifestou-se em níveis diferentes, que incluíam legados infraestruturais mais diretos, o legado administrativo-burocrático e, mais indefiníveis, as continuidades políticas e culturais (BARKEY; HAGEN, 1997). Em especial, as sociedades pós-conflito tiveram que lidar com recessão econômica, desemprego, destruição de prédios escolares, desmoralização do corpo docente, traumas psicológicos das crianças e muitos outros problemas que diminuíram o ritmo dos esforços de reforma educacional (OECD, 2001a, 2001b). A maioria dos países enfrentou grave recessão econômica durante a década de 1990, com redução de um terço nos gastos reais em educação na Rússia, e de 75%, ou mais, no Azerbaijão e na Geórgia (MICKLEWRIGHT, 2000; ver também Tabela 2). De maneira geral, a redução nos gastos públicos reais em educação resultou em salários mais baixos para os professores e/ou atraso no pagamento dos salários – um problema grave do setor educacional na Rússia e no Cazaquistão, por exemplo –, recursos insuficientes para manutenção e reparos nas escolas, levando ao fechamento de algumas durante o inverno, em diversos países – por exemplo, Armênia, Geórgia e Moldávia – e menos apoio social por intermédio delas – por exemplo, Cazaquistão e Geórgia. Além disso, esses países enfrentaram níveis crescentes de corrupção em todas as esferas, inclusive a educacional: a maioria deles registrou resultados abaixo de 3,0 em uma escala de 0 a 10 do Índice de Percepção de Corrupção, sendo 10 o menos corrupto e zero, altamente corrupto.¹⁵

Sem dúvida, esses legados impediram de várias formas os processos de transformação educacional, fazendo com que a maioria dos países ficasse para trás em seus esforços para criar ou recriar um espaço educacional europeu. Embora de maneira geral a retenção escolar na região continuasse a ser quase universal, alguns países registravam uma proporção significativa de alunos egressos que já não alcançavam os níveis mínimos de desempenho definidos por seus próprios governos nacionais. Por exemplo, em 2001, os resultados no *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS)¹⁶ indicaram que era grande o número de alunos de 4ª série (9 a 10 anos de

15. Um resultado 5,0 é o número que a Transparência Internacional considera como limite que diferencia países que têm ou não têm um problema grave de corrupção. Os resultados no Índice de Percepção de Corrupção são inferiores a 3,0 nos seguintes países: Armênia (2,9), Bósnia e Herzegovina (2,9), Moldávia (2,9), Sérvia e Montenegro (2,8), Macedônia (2,7), Cazaquistão (2,6), Ucrânia (2,6), Albânia (2,4), Rússia (2,4), Geórgia (2,3) e Azerbaijão (2,2).

16. O PIRLS (Progresso no Estudo Internacional de Letramento em Leitura) faz parte de um ciclo de avaliações realizadas a cada cinco anos, que medem tendências no desempenho das crianças em letramento em leitura e políticas e práticas associadas ao letramento. O PIRLS fornece tendências e comparações internacionais sobre desempenho em leitura de alunos de 4ª série, competências dos alunos em relação a objetivos e padrões da educação em leitura, o impacto do ambiente familiar e da forma pela qual os pais podem promover o letramento em leitura, a organização, o tempo e os materiais de aprendizagem de leitura nas escolas, assim como abordagens curriculares e de sala de aula à instrução em leitura.

Tabela 2. Gastos públicos com educação/PIB

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Países ingressantes na UE														
República Tcheca	4,1	4,1	4,5	5,2	5,2	5,1	5,2	4,6	4,0	4,2	4,1	4,2	4,4	4,5
Hungria	5,8	6,3	6,6	6,5	6,4	5,5	4,9	5,0	4,9	5,2	5,2	5,2	5,6	5,8
Polônia	4,8	5,1	5,4	5,4	5,3	5,2	5,4	5,5	5,0	5,1	4,9	5,3	5,3	5,1
Eslováquia	5,1	5,6	6,0	5,2	4,2	4,8	4,7	4,3	3,9	4,0	3,8	–	4,4	–
Eslovênia	–	4,8	5,5	5,8	5,5	5,8	5,7	–	–	–	–	–	6,1	–
Estônia	–	–	6,1	7,1	6,6	7,0	7,3	7,1	6,4	6,7	6,3	6,4	5,7	–
Letônia	4,5	4,1	4,5	6,1	6,1	7,0	5,8	5,7	6,3	6,2	5,4	5,8	5,8	5,4
Lituânia	4,5	–	–	4,6	5,6	5,6	5,4	5,8	6,2	6,4	5,9	6,1	6,1	5,9
Bulgária	5,0	5,1	6,1	5,7	4,8	4,0	3,2	3,9	3,9	4,2	4,2	4,0	4,2	4,4
Romênia	2,8	3,6	3,6	3,3	3,1	3,4	3,6	3,3	3,3	3,8	2,9	3,3	3,5	–
Países aspirantes a ingresso futuro na UE														
Albânia	4,2	5,0	4,2	3,3	3,3	3,8	3,7	3,3	3,3	3,4	3,1	3,0	2,6	2,9
Bósnia e Herzegovina	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Croácia ^b	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4,5	–
Macedônia	5,9	6,8	5,4	6,0	5,3	5,2	5,3	4,8	3,8	3,6	3,2	3,1	3,3	3,3
Sérvia e Montenegro	–	–	–	–	–	–	5,3	5,7	5,2	4,4	4,6	3,5	–	–
Cazaquistão	–	–	2,1	3,9	3,0	3,2	–	4,3	3,9	–	–	–	3,0	–
Moldávia	–	–	7,8	6,0	8,7	7,6	9,0	8,8	6,2	4,2	4,5	5,0	5,8	5,8
Rússia	3,7	3,6	3,8	4,3	4,5	3,7	4,0	4,5	3,7	–	–	–	3,8	–
Ucrânia	–	–	–	–	5,3	5,4	4,9	5,4	4,4	3,6	4,2	4,7	5,4	5,7
Armênia	–	7,5	8,9	5,2	2,5	2,5	2,0	1,7	1,8	1,9	2,6	2,3	1,9	2,1
Azerbaijão	–	6,9	6,7	7,6	4,9	3,5	3,7	3,6	3,4	4,2	3,9	3,5	3,2	3,3
Geórgia	6,1	6,4	4,0	0,6	0,5	0,9	1,8	2,0	2,0	2,1	2,2	2,5	2,2	2,1

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Estados da Ásia Central e regime autoritário da Bielorrússia														
Bielorrússia	–	4,6	5,3	6,0	5,8	5,5	5,9	6,3	6,2	6,1	6,2	6,5	6,6	6,7
Quirguistão	–	6,0	5,0	4,2	5,5	5,8	4,8	4,9	4,3	3,5	2,9	3,3	3,8	3,9
Tadjiquistão	–	–	–	–	–	2,4	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,6	2,4
Turcomenistão	–	–	–	–	3,6	3,2	2,1	4,5	6,1	5,3	–	6,0	5,7	–
Uzbequistão	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Fonte: UNICEF Transmonee database, 2005.

idade) na Macedônia com habilidades limitadas em leitura, e que mais de 40% apresentaram resultados no quartil inferior da escala internacional de letramento em leitura. Em outros países, a proporção de desempenho deficiente variou de 21%, em Moldávia, a 8%, na Federação Russa (IEA, 2003). Outras confirmações provêm do estudo Pisa (2000-2002), que abrangeu 35 países de média e alta renda. O estudo mostrou que, enquanto 18% dos estudantes de 15 anos de idade nos países da OCDE tiveram um desempenho no nível mais baixo dos cinco níveis de proficiência em letramento em leitura, ou ainda abaixo desse nível, esse percentual chegava a 71% na Albânia, e a 63% na Macedônia. Da mesma forma, os resultados do TIMSS (IEA, 2004) mostraram que, enquanto todos os novos países que já haviam ingressado na UE e participantes do estudo obtiveram resultados acima da média internacional, a maioria das nações aspirantes ao ingresso na UE teve resultados abaixo da média internacional em matemática e ciência. Especificamente, em matemática, os alunos da 8ª série de Moldávia e da Macedônia obtiveram resultados inferiores à média internacional, enquanto em ciência, o resultado dos alunos da 8ª série de Moldávia, Sérvia, Armênia e Macedônia foram inferiores à média internacional (ver Tabela 3).

Modelos ocidentais, realidades locais e mudanças educacionais

Refletindo sobre o processo de transformação educacional no antigo bloco socialista, Johnson observou que tanto os países pós-socialistas quanto seus aliados ocidentais eram guiados mais frequentemente por modelos ocidentais idealizados do que por uma percepção precisa de suas necessidades e capacidades (JOHNSON, 1996, p. 119). Assim, muitas das iniciativas de reformas sofreram mutações, levando a resultados diferentes daqueles esperados originalmente. Com base em uma análise da igualdade de oportunidades educacionais nos países em processo de transformação pós-socialista, Micklewright diz que “o quadro é obscurecido pelos aspectos positivos de maior variação no provimento educacional”, tal como se reflete em frases populares utilizadas comumente, do tipo “mais opções e menos homogeneidade na oferta”. No entanto, a evidência de muitos países indica a emergência de sistemas educacionais mais desiguais no sentido negativo (MICKLEWRIGHT, 2000, p. 23). Essa é a conclusão, por exemplo, da revisão da OCDE sobre políticas educacionais na Rússia – o maior país em processo de transformação educacional. Depois de listar uma série de preocupações a respeito de acesso preferencial a melhores oportunidades educacionais, o relatório afirma:

Sob a bandeira do aumento de opções, todas essas preocupações apontam, paradoxalmente, para a redução de oportunidades educacionais para muitas crianças, especialmente aquelas de áreas rurais, ou menos favorecidas ou sem boas conexões sociais – independentemente de seu mérito individual [...] À medida que a sociedade russa se torna cada vez mais estratificada em termos de riqueza, a educação russa torna-se cada vez mais estratificada em termos de oportunidades (OECD, 1998, p. 79, 82).

O compromisso declarado com a equidade e o acesso talvez já não exista também em outros países pós-socialistas. No clima atual de recessão econômica, vem

umentando o elitismo no ensino secundário (escolas privadas e escolas públicas de elite), reforçado pela capacidade de arcar com o pagamento (ZADJA, 2003). Isso se reflete em um estudo recente sobre ensino particular nos nove países do bloco pós-socialista¹⁷, no qual a maioria dos respondentes acreditava que o ensino particular era essencial para conseguir uma educação de alta qualidade (SILOVA; BUDIENE; BRAY, 2006). Essa situação tem graves implicações em relação à equidade, uma vez que estudantes de famílias ricas e privilegiadas têm maior possibilidade de acesso à educação por mais tempo e/ou de melhor qualidade. Os dados revelam que os estudantes que percebem suas condições familiares como abaixo da média nacional ingressam no ensino particular menos frequentemente do que aqueles que avaliam as condições de suas famílias como na média ou acima da média. Na amostra total, 41% de todos os estudantes que estimaram a situação econômica da família como acima da média recorreram a aulas particulares, em comparação com cerca de 28% dos estudantes que indicaram que a situação econômica de sua família estava abaixo da média nacional. Entre os estudantes que não têm professores particulares, quase a metade avaliou a condição econômica familiar abaixo da média nacional, confirmando novamente o acesso limitado ao ensino particular para famílias de grupos socioeconômicos menos favorecidos (SILOVA; BUDIENE; BRAY, 2006).

A falta de condições financeiras não só priva muitas crianças de uma educação de qualidade como também pode limitar seu acesso à educação formal. Segundo Tomasevski (2005), a educação tornou-se “legalmente gratuita, mas de fato não gratuita” em todos os países em processo de transformações pós-socialistas.¹⁸ A incidência crescente de encargos diretos, mesmo na educação primária compulsória, prejudica os filhos dos pobres que não podem pagar por livros, materiais, ensino particular, transporte, refeições ou até mesmo suplementação salarial para os professores ou manutenção do prédio da escola. Um levantamento recente sobre absentéismo e evasão escolar nos seis países do antigo bloco socialista confirma que a pobreza é a causa principal de evasão escolar (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2007).¹⁹ A pesquisa menciona a incapacidade de pagar por material escolar e outros custos diretos cobrados das famílias como um fator que contribui para a evasão. Por exemplo, o levantamento realizado no Cazaquistão (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2007) confirma que a maioria das famílias com filhos que deixaram a escola (63,8%) tem renda mensal inferior a 25 mil tenge (KZT 150), e pouco mais de 50% dessas famílias têm três ou mais filhos. Em diversos países – por exemplo, Albânia, Moldávia, Cazaquistão –, muitas crianças em idade escolar precisam deixar a escola para ganhar dinheiro e ajudar a sustentar suas famílias e, embora haja convenções internacionais e leis nacionais que regulamentam o trabalho infantil, certos setores da economia

17. Os países envolvidos no estudo incluíram Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslováquia, Geórgia, Lituânia, Mongólia, Polónia e Ucrânia.

18. Todos os países que aspiram ao ingresso futuro na União Europeia oferecem garantia legal de educação gratuita, mas todos cobram encargos adicionais. Mais informações disponíveis em: <<http://www.right-to-education.org/>>.

19. Os países envolvidos no estudo incluíram Albânia, Cazaquistão, Eslováquia, Letônia, Mongólia e Tadjiquistão.

dependem fortemente dessa mão de obra, como a agricultura. O estudo do UNICEF relata, por exemplo, que 31,7% das crianças da Albânia entre 5 e 14 anos de idade estavam trabalhando – só na cidade de Dürres, eram 60% dos meninos com mais de 10 anos. Da mesma forma, em Moldávia, o absenteísmo entre crianças pobres aumentou com a saída de boa parte delas para entrar na força de trabalho (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2007; UNICEF, 2001). Assim sendo, as leis de escolaridade compulsória já não garantem que crianças da faixa etária própria frequentem a escola. Há uma grande distância entre o que determinam as leis – e as convenções internacionais sobre direitos humanos e direitos da criança – e a realidade cotidiana da vida das crianças (TOMASEVSKI, 2005).

Tabela 3. Desempenho em matemática e ciência

Países	Quarta série		Oitava série	
	Resultados médios na escala de matemática	Resultados médios na escala de ciências	Resultados médios na escala de matemática	Resultados médios na escala de ciências
Países ingressantes na UE				
Bulgária	–	–	476	479
Estônia	–	–	531	552
Hungria	529	530	529	543
Letônia	536	532	508	512
Lituânia	534	512	502	519
Romênia	–	–	475	470*
Eslováquia	–	–	508	517
Eslovênia	479*	490	493	520
Países aspirantes a ingresso futuro na UE				
Macedônia	–	–	435*	449*
Moldávia	504	496	460*	472*
Rússia	532	526	508	514
Sérvia	–	–	477	468*
Armênia	456*	437*	478	461*
Média internacional	495	489	466	473

Em suma, os países pós-socialistas que aspiram ao ingresso na UE vêm passando por processos complexos de transformação educacional com vistas a reposicionar-se no espaço educacional europeu. Embora a UE tenha se tornado um contexto particularmente influente para o desenvolvimento educacional nesses países, também colocou em relevo algumas das tensões envolvidas na conciliação de ideias ocidentais com realidades locais. De maneira geral, os esforços de integração da UE foram bem-recebidos – como se reflete, por exemplo, no “empréstimo” da retórica educacional da UE e na participação em vários programas e processos da UE –, mas também liberaram tensões entre identidades nacionais e a dimensão europeia, por um lado e, por outro lado, entre os legados socialistas de uma economia planejada centralmente e o movimento atual rumo a uma economia de mercado (TJELDVOLL, 2006). Em meio a essa situação de valores e interesses conflitantes, os sistemas educacionais têm enfrentado dificuldades para equilibrar suas duas funções principais: a garantia da educação compulsória gratuita para todas as crianças e o provimento de uma educação de qualidade. Nesse processo, as ideias educacionais ocidentais frequentemente passaram por mutações ao encontrar espaços locais, fazendo com que os sistemas educacionais se tornassem cada vez menos equitativos em termos de nível de renda, *status* socioeconômico, localização geográfica (urbana/rural), etnia e gênero.

Impasses e desafios na transformação: a educação na Ásia Central pós-soviética

Enquanto a maior parte dos países do Centro/Sudeste da Europa faziam esforços entusiásticos para superar seu passado socialista e ingressar no espaço educacional europeu, a maioria das repúblicas da Ásia Central na verdade insistiu em manter muitas das tradições e práticas educacionais soviéticas, ainda que criando seus próprios modelos de desenvolvimento educacional. No Uzbequistão, no Turcomenistão e no Tadjiquistão, os esforços de reforma educacional basearam-se primariamente em referências internas a práticas educacionais soviéticas. De fato, a educação soviética é mais explicitamente descrita como o bom velho, sistema que pode oferecer esperança de superação da crise atual (BELKANOV, 2000, p. 86). Além disso, muitos formuladores de políticas tornaram-se abertamente hostis a quaisquer influências ocidentais, especialmente na esfera da educação. Em entrevista transmitida pela TV do Uzbequistão, por exemplo, o presidente Karimov queixou-se dos estranhos que fazem “tentativas crescentes de vir para nosso país e nos dar aulas”, tal como “o irmão mais velho, Moscou”, fazia antes do colapso da União Soviética (RFE/RL, 2003).

Essas repúblicas da Ásia Central provavelmente enfrentaram os problemas mais difíceis da transformação, sendo que alguns países viveram grandes retrocessos em todas as áreas do provimento educacional. Em alguns casos, a situação tornou-se tão

desafiadora que uma das partes interessadas (*stakeholders*) na área educacional do Turcomenistão referiu-se à reforma educacional como “deformação educacional” (comunicação pessoal, 4 de junho de 2005). Durante a década de 1990, as repúblicas da Ásia Central entraram em declínio econômico dramático, resultante da perda das redes econômicas tradicionais e do fim dos subsídios e transferências orçamentárias de Moscou. Diante do declínio geral da renda nacional, os investimentos em educação permaneceram cronicamente baixos em comparação com os níveis anteriores à independência (SILOVA; JOHNSON; HEYNEMAN, 2007). No ano letivo de 2002/2003, por exemplo, o Tadjiquistão contribuiu com 2,6% do PIB para os gastos com educação, em comparação com 3,8% do Quirguistão, 5,7% do Turcomenistão e uma média de 4%-6% nos países da OCDE (UNICEF TRANSMONEE, 2005).

Previsivelmente, esse declínio radical no financiamento educacional resultou em grave deterioração da infraestrutura escolar na região. Em todos os países, as escolas deterioraram devido à manutenção insuficiente – ou seja, praticamente nenhum recurso foi alocado para manutenção de prédios escolares nos últimos 20 anos – assim como ao uso intensivo ou excessivo das instalações das escolas e universidades – ou seja, escolas utilizadas em muitos turnos devido ao crescimento da população em idade escolar. Além disso, o Tadjiquistão sofreu danos materiais durante a guerra civil do início da década de 1990, que deixou 20% das escolas destruídas, vandalizadas ou severamente danificadas (SILOVA; JOHNSON; HEYNEMAN, 2007).

Reduções acentuadas nas matrículas escolares tornaram-se comuns na região. A matrícula na pré-escola diminuiu catastróficamente no decorrer da última década, ameaçando a saúde, a nutrição e o preparo para a escola de crianças que já não têm mais acesso a esses serviços. Em 1999, o índice total de matrícula na pré-escola na Ásia Central pós-soviética era de 14%, em comparação com 73% na Europa Central pós-socialista. Da mesma forma, os índices de matrícula na educação básica (séries 1 a 9) parecem estar em declínio em toda a região, com um declínio de quase 20% no Uzbequistão e uma situação ainda mais dramática no Tadjiquistão, que presenciou uma queda de mais de 50% nos índices de matrícula para a faixa etária de 15 a 18 anos (UNICEF TRANSMONEE, 2005). Em comparação com o restante da antiga União Soviética e com a Europa Central e Oriental, as repúblicas da Ásia Central apresentam algumas dos índices mais baixos de matrícula estudantil no ensino secundário, profissionalizante e técnico, e estão apenas ligeiramente à frente das áreas empobrecidas do sul do Cáucaso. No Uzbequistão e no Tadjiquistão, as alunas foram as mais seriamente afetadas. No Uzbequistão, por exemplo, mais de 25% das meninas não continuam os estudos depois de atingir a idade de trabalhar. As mulheres constituem apenas 37% de todos os alunos do ensino superior (UZBEKISTAN. Ministry of Macroeconomics and Statistics e State Department of Statistics, 2002). No Tadjiquistão, as mulheres constituem cerca de 25% dos estudantes do ensino superior, revelando uma distância crescente entre homens e mulheres jovens (REPUBLIC OF TAJIKISTAN. State Statistical Agency, 1998).

Sem dúvida, houve queda na qualidade da educação, muitos alunos abaixo dos padrões educacionais mínimos. Por exemplo, um estudo recente de Monitoramento de Resultados de Aprendizagem (*Monitoring of Learning Achievement – MLA*), no Quirguistão (KYRGIZ REPUBLIC. Ministry of Education, Science and Youth Policy, 2005; REPUBLIC OF TAJIKISTAN. Ministry of Public Education, 2002), mostrou que apenas 44.2% de todos os alunos de 4ª série pesquisados atingiram os padrões mínimos no teste de letramento, e 58,5% passaram nos testes de matemática. No Tadjiquistão, o mesmo estudo mostrou um número espantoso de alunos de 4ª série que foram reprovados nos testes de letramento básico (63%) e de matemática (50%). Tanto no Quirguistão quanto no Tadjiquistão, os alunos de áreas urbanas alcançaram resultados mais altos, enquanto aqueles de áreas rurais remotas registraram os resultados mais baixos. Como explicaram os relatórios do MLA, os resultados de aprendizagem foram influenciados negativamente por fatores como qualificação insuficiente dos professores, falta de livros didáticos e de materiais de ensino/aprendizagem adequados, métodos inadequados de ensino/aprendizagem, e falta de apoio educacional em casa. No Turcomenistão e no Uzbequistão, o sistema educacional é prejudicado também por um alto nível de controle político. No Uzbequistão, os numerosos livros de autoria do presidente Karimov fazem parte do currículo do ensino superior, e o domínio de seu conteúdo é uma exigência para o ingresso na universidade e para os exames finais de graduação. No Turcomenistão, o culto à personalidade ao presidente Niyazov²⁰ é imposto nas escolas por meio do estudo obrigatório e quase exclusivo de seu livro “Rukhnama”.

Foi nesse ambiente de estruturas educacionais em colapso e controle político crescente que as ideias educacionais ocidentais foram introduzidas na Ásia Central por meio da assistência financeira internacional na década de 1990. Organizações internacionais importantes – tais como Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Mundial, Conselho da Europa, UNICEF, UNESCO, Fundação Agha Khan e a rede da Fundação Soros – “mobilizaram-se para dar apoio ao desenvolvimento, promover a democracia e reforçar a estabilidade na Ásia Central” (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2002). Acompanhando o dinheiro da assistência internacional, políticas itinerantes difundiram-se rapidamente na Ásia Central pós-soviética. A despeito da diversidade de contextos locais e da variedade de agências internacionais financiando iniciativas de reforma educacional, as recomendações propostas para salvar a geração em perigo enfatizaram soluções normalmente articuladas como descentralização, privatização, aumento da relação alunos/professor, aprimoramento em serviço da capacitação de professores, reforma curricular e outras (SILOVA, 2005). Em pouco mais de uma década, os discursos educacionais na Ásia Central tornaram-se praticamente idênticos aos de outros países pós-socialistas.²¹

20. NT: Após 16 anos no poder, Saparmurat Niyazov deixou a presidência do governo do Turcomenistão em dezembro de 2006. Atualmente, o cargo é exercido por Gurbanguly Berdimuhamedowg.

21. Para uma discussão mais detalhada de políticas itinerantes na Ásia Central, ver Silova (2005).

Políticas itinerantes, legados soviéticos e tradições pré-soviéticas

Embora a retórica da reforma educacional na Ásia Central tenha ecoado as tendências do desenvolvimento educacional dos demais países do bloco pós-socialista, não houve mudanças substanciais nas práticas educacionais. No Tadjiquistão, por exemplo, as pressões internacionais em relação à deterioração da equidade de gênero na educação levaram à introdução de cotas de gênero no ensino superior no final da década de 1990.²² No entanto, a política de implementação produziu resultados variáveis. Já no primeiro ano de execução do Programa Estatal, por exemplo, observou-se que o número de mulheres no corpo discente das instituições de ensino superior não estava aumentando suficientemente por várias razões (SILOVA; MAGNO, 2004). Em primeiro lugar, o valor da assistência financeira oferecida a mulheres jovens era tão reduzido que dificilmente cobriria as despesas necessárias para continuar os estudos em instituições de ensino superior – por exemplo, comprar livros, pagar por acomodação e alimentação etc. Em segundo lugar, as jovens de áreas rurais eram continuamente desencorajadas em relação ao ingresso no ensino superior devido às condições cada vez mais deterioradas e inseguras dos dormitórios. Além disso, assim que diminuiu a pressão internacional – isto é, depois da adoção da política de cotas de gênero –, surgiram novas interpretações sobre a forma pela qual as cotas deveriam ser administradas. Por exemplo, as mulheres recebiam cotas para estudar em áreas profissionais menos disputadas e, em geral, com pior remuneração, tradicionalmente percebidas como femininas (enfermeiras e professoras), ao passo que eram atribuídas poucas cotas para mulheres em áreas mais procuradas e com melhor remuneração (por exemplo, direito, economia, administração etc.). Em outras palavras, o empréstimo dos conceitos ocidentais de equidade de gênero só manteve seu significado no nível de discussão de política. No estágio de implementação, entretanto, esses conceitos foram habilmente utilizados para promover valores patriarcais cada vez mais prevalentes na sociedade. Dessa forma, o empréstimo educacional resultou basicamente na transferência de normas internacionais de democratização e equidade de gênero, ao passo que sua implementação e seu desempenho dependeram principalmente de legados históricos e fatores políticos locais (SILOVA, 2005).

Embora o discurso educacional na Ásia Central tenha se tornado cada vez mais semelhante ao do resto do mundo, a prática educacional não mudou substancialmente. As políticas itinerantes chocaram-se cada vez mais com um forte desejo dos formuladores de políticas educacionais da região de manter os legados da educação soviética e, em alguns casos, reviver tradições pré-soviéticas. Em decorrência, as políticas itinerantes não foram necessariamente implementadas. Ao

22. Ver *National Plan of Action to Improve the Situation of Women in the Republic of Tajikistan* (Plano Nacional de Ação para a Melhoria da Situação da Mulher na República do Tadjiquistão).

invés, as comunidades, em nível nacional, regional ou local, começaram a interagir com essas políticas e a negociá-las e, em alguns casos, a contestá-las e a elas resistir. Dessa forma, os processos de transformação educacional na maior parte das repúblicas da Ásia Central seguiram trajetórias diferentes, muitas vezes completamente divergentes das soluções educacionais articuladas oficialmente. Por trás da retórica de democratização, internacionalização e igualdade, alguns países – especialmente Turcomenistão e Uzbequistão – utilizaram a educação como instrumento de repressão e de doutrinação política.

Heterogeneidades nas transformações educacionais

Uma das características singulares dos processos pós-socialistas de transformação é a extensão das diferenças e dos aspectos comuns na região. Entre os pontos em comum mais marcantes está o pacote pós-socialista de reforma educacional, que foi transferido para os países do Centro/Sudeste da Europa e para a antiga União Soviética depois do colapso do bloco soviético (SILOVA; STEINER-KHAMSI, 2008). Dos novos países ingressantes na UE às repúblicas pós-soviéticas da Ásia Central, os formuladores de políticas educacionais utilizaram uma retórica de reforma educacional notavelmente semelhante que consistia no seguinte “pacote”: extensão do currículo para 11 ou 12 anos de escolaridade, introdução de novas disciplinas (por exemplo, inglês e letramento em informática), aprendizagem centrada no aluno, opções no ensino secundário (últimas séries), introdução de padrões e/ou educação baseada em resultados, descentralização financeira e da gestão na educação, reorganização das escolas (racionalização de pessoal e das estruturas), privatização do ensino superior, padronização da avaliação dos alunos, liberação da publicação de livros didáticos e implementação de sistemas de gestão e de informação na área educacional. Esse pacote de reforma pós-socialista foi complementado com algumas poucas reformas específicas de cada país, tais como a ênfase na educação pós-conflito em países devastados por guerras, ou em gênero e educação, em países muçulmanos. Indiscutivelmente o que foi enfatizado no pacote de reformas é tão interessante quanto o que foi omitido. Em cada caso, as agências e instituições financeiras internacionais ofereceram apoio limitado para o treinamento de professores, educação rural ou educação inclusiva, focalizando alunos com necessidades especiais (STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006, p. 189).

A existência de pontos em comum nas reformas educacionais nesses países pós-socialistas pode ser explicada por diversos fatores. Até 1990, com poucas exceções, os sistemas educacionais desses países eram quase idênticos, refletindo a influência soviética na região. Além disso, essas políticas de reforma estrutural não só foram implementadas nesses países no mesmo período (início e meados da década de 1990) como também foram administradas pelos mesmos doadores internacionais (Conselho da Europa, Banco Mundial, USAID e agências das Nações Unidas). A assistência educacional da Europa talvez tenha sido a mais influente em termos da

retórica da reforma educacional para os novos países ingressantes na UE e para os aspirantes ao ingresso. Isso se aplica particularmente em relação a conceitos como globalização, sociedade do conhecimento, responsabilização e democratização (LAWN; LINGARD, 2002, p. 299). Para os países da Ásia Central, a maior parte da pressão por reformas veio das organizações e instituições internacionais de financiamento, especialmente o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Em todo o bloco socialista, as políticas itinerantes (LINDBLAD; POPKEWITZ, 2004) tinham o mesmo objetivo: a transformação do antigo sistema educacional soviético em um modelo internacional de educação, planejado pelas organizações e instituições internacionais de financiamento. Em alguns casos, esse modelo foi imposto, mas na maioria das vezes, foi transplantado voluntariamente pelos países, por medo de “ficar para trás” no cenário internacional (STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006, p. 189).

Embora alguns acadêmicos possam argumentar que os pontos comuns aparentes nas reformas educacionais dos países do bloco pós-socialista refletem a convergência dos sistemas educacionais na direção dos mesmos padrões mundiais em relação a estrutura, organização e conteúdo da educação (MEYER; RAMIREZ, 2000, p. 120), este capítulo assume a posição oposta à do neoinstitucionalismo, ou teoria da cultura mundial. Sem dúvida, certos conceitos ou discursos educacionais foram globalizados, mas podem ter diferentes conotações em diferentes contextos políticos, econômicos e culturais (ANDERSON-LEVITT, 2003) e podem refletir-se em diferentes sistemas educacionais por diferentes razões (SCHRIEWER; MARTINEZ, 2004). Como revela este capítulo, há uma convergência de reformas educacionais nos países do bloco pós-socialista, porém apenas no nível de expressão popular e marcas registradas – ou seja, na linguagem das reformas educacionais. Quando é transplantado de um contexto para outro, o discurso muda de significado. Dadas as dimensões políticas e econômicas do empréstimo educacional (STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006), a transferência de conceitos globais pode ser utilizada pela agência local como mecanismo para atender às suas próprias necessidades, tais como legitimação de reformas educacionais contestadas no nível doméstico, ou como “sinalização” de certos movimentos de reforma internacional (SILOVA, 2002). A investigação sobre o modo como as forças locais enfrentam as reformas globais, e o que as leva a aceitar a pressão externa por reformas educacionais domésticas, resistir a ela ou enfraquecê-la é uma área que merece maior aprofundamento.

Quer a globalização em educação seja real ou imaginária, é incontestável que foi a “semântica de globalização” (SCHRIEWER, 2000, p. 300) o recurso encontrado para acelerar a reforma educacional nos países do bloco pós-socialista. Apesar dos aspectos retóricos comuns, no entanto, os processos pós-socialistas de transformação educacional não foram homogêneos no que diz respeito a trajetórias, substância e ritmos. Para a Bulgária, a Eslovênia, a Estônia, a Hungria, a Letônia, a Lituânia, a Polônia, a Romênia e a República Tcheca, o processo de ingresso na UE desencadeou

mudanças educacionais importantes (estruturais ou retóricas), mas o ingresso em si mesmo não significou nem a uniformidade absoluta dos sistemas educacionais, nem a finalização das transformações educacionais. Todos os novos países ingressantes continuam os processos de transformação educacional, tentando conciliar alguns dos valores da UE com seus legados históricos. Como notou Ivan Wilhelm, reitor da Universidade Charles, de Praga, “a dimensão europeia não significa necessariamente uniformidade. As tradições nacionais produzidas pelos desenvolvimentos históricos dos dez últimos séculos são valiosas e importantes demais para que seja desconsiderada a definição de identidade nacional” (entrevista em 23 de agosto de 2004). Além disso, os novos países ingressantes na UE tornaram-se parte de um outro processo, o de transformação em sociedades baseadas no conhecimento – compartilhado com os demais países da União Europeia.

Da mesma forma, as instituições da UE foram instrumentos para influenciar a reforma educacional em países que aspiram ao ingresso na União Europeia. Embora as transformações educacionais nesses países tenham tido um destino em comum – por exemplo, entrar no espaço educacional europeu –, o ritmo das reformas educacionais foi muito mais lento, com a maioria dos países “vergando sob o peso de experiências e estruturas totalitárias cujos efeitos residuais ainda serão sentidos por muito tempo” (BIRZEA, 1994, p. 10). Além disso, as reformas educacionais transplantadas do Ocidente frequentemente sofreram modificações ao entrar em choque com legados socialistas na fase de implementação. Conseqüentemente, os sistemas educacionais de muitos países tornaram-se cada vez menos equitativos em termos de classe socioeconômica, localização geográfica e gênero.

Por fim, as transformações educacionais nas repúblicas da Ásia Central basearam-se não só em referências externas, mas também em referências internas a práticas educacionais soviéticas e pré-soviéticas. Por um lado, as instituições financeiras internacionais introduziram uma plethora de soluções educacionais do Ocidente para a crise emergente nos sistemas educacionais das repúblicas da Ásia Central. Por outro lado, os formuladores de políticas educacionais da Ásia Central tentaram manter algumas tradições educacionais soviéticas e/ou reativar práticas educacionais pré-soviéticas. Tendo em vista a incompatibilidade entre ideias globais e práticas locais, os processos de transformação educacional na maior parte da Ásia Central tiveram trajetórias diferentes, muitas vezes completamente divergentes dos objetivos educacionais de democratização, internacionalização e igualdade articulados oficialmente. Por trás da fachada do discurso aceito internacionalmente, alguns países – especialmente o Turcomenistão e o Uzbequistão – utilizaram a transformação educacional para promover repressão e doutrinação política nas escolas.

Uma reflexão comparativa sobre o desenvolvimento educacional nos países do antigo bloco socialista destaca uma variedade de transformações educacionais que podem assumir diferentes formas e conduzir a uma multiplicidade de resultados.

Não só existem importantes variações em termos de ritmo, trajetórias e resultados dos processos de transformação educacional entre grupos mais amplos de países – ou seja, novos países ingressantes na UE, países aspirantes ao ingresso e as repúblicas da Ásia Central – como há também variações significativas dentro dos próprios grupos. Fica evidente que a “teleologia da transição” (VERDERY, 1996, p. 227), que mais uma vez mapeou um curso esquemático de desenvolvimento para os Estados do antigo bloco socialista, falhou na explicação da complexidade das transformações educacionais. Como apontam Steiner-Khamsi e Stolpe, o padrão de posicionamento determinístico no curso dessa história era bastante familiar e, por vezes, criava também uma sensação de *déjà vu*:

Depois de alguns poucos anos de progresso no novo percurso de ‘transição’, mais ou menos de acordo com as prescrições impostas pelas instituições financeiras internacionais, o ideal prometido – definido dessa vez como uma próspera democracia orientada para o mercado – deixou mais uma vez de se materializar em muitos países pós-socialistas (STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006, p. 64).

Claramente, é preciso distanciamento de uma conceituação linear do processo de transição caracterizada pela substituição gradual de políticas, práticas e valores do socialismo pelas novidades ocidentais em relação a políticas, práticas e valores. Ao invés, é importante levar em conta a complexidade dos processos pós-socialistas de transformação e analisar de que forma os padrões de pensamento se movem pelas diferentes camadas dos sistemas globais e locais, e como são transformados quando encontram espaços locais. Identificar em que condições o empréstimo educacional promove a integração com as práticas existentes, as substitui ou as reforça é uma questão-chave para a compreensão dos processos de transformação educacional e deve, portanto, ser colocada no cerne da pesquisa em educação comparada.

Referências bibliográficas

- AMMERMÜLER, A.; HEIJKE, H.; WÖRMANN, L. *Schooling Quality in Eastern Europe: Education Production During Transition*. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market, 2003.
- ANDERSON-LEVITT, K. *Local Meanings, Global Schooling*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- ANWEILER, O. Some historical aspects of educational change in the former Soviet Union and Eastern Europe. *Oxford Studies in Comparative Education*, v. 2, n. 1, p. 29-40, 1992.
- BARKEY, K.; HAGEN, M. von (Eds.). *After Empire: multiethnic societies and nation-building*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- BELKANOV, N. Pedagogicheskaya sovetologiya kak nauchny fenomen. *Pedagogika*, v. 6, n. 5, p. 81-87, 2000.
- BIRZEA, C. The Dilemmas of the reform of Romanian Education: Shock Therapy, the Infusion of Innovation or Cultural Decommunization? *Higher Education in Europe*, v. 22, n. 3, p. 71-80, 1997.
- BIRZEA, C. *Educational policies of the countries in transition*. Strasbourg: Council of Europe Press, 1994.
- CERYCH, L. Educational reforms in Central and Eastern Europe: Processes and outcomes. *European Journal of Education*, v. 32, n. 1, p. 75-97, 1997.
- COWEN, R. Comparing futures or comparing pasts? *Comparative Education*, v. 36, n. 3, p. 333-342, 2000.

- CERYCH, L. Last past the post: comparative education, modernity and perhaps post-modernity. *Comparative Education*, v. 32, n. 2, p. 151-170, 1996.
- DIAMOND, L.; PLATTNER, F.; YUN-HAN CHU, H. T. *Consolidating third-wave democracies: themes and perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1997.
- EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 6, p. 1411-1454, 1994.
- EUMAP. *Monitoring the EU accession process: minority protection*. Budapest, Hungary: EU Monitoring and Advocacy Program, Open Society Institute, 2002.
- FREEDOM HOUSE. *Nations in transit*. 2005. Disponível em: <www.freedomhouse.org>.
- GERSKOVITS, B. *The political economy of protest and patience: East European and Latin American transformations compared*. Budapest, Hungary: Central European University Press, 1998.
- GODON, R.; JUCEVICIENE, P.; KODELJA, Z. Philosophy of education in post-Soviet societies of Eastern Europe: Poland, Lithuania and Slovenia. *Comparative Education*, v. 40, n. 4, p. 560-569, 2004.
- HANSON, S. E. The Leninist legacy, institutional change, and post-Soviet Russia. In: CRAWFORD, B.; LIJPHART, A. (Eds.). *Liberalization and Leninist legacies: comparative perspectives on democratic institutions*. Berkeley, CA: University of California Press, 1997. p. 228-251.
- HEYNEMAN, S. Education and social stability: an essay. *Compare*, v. 27, n. 1, p. 5-18, 1997.
- HEYNEMAN, S. From the party/State to multiethnic democracy: education and social cohesion in Europe and Central Asia. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 22, n. 2, p. 171-191, 2000.
- IEA. *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) 2003*. Chestnut Hill, MA: TIMSS, PIRLS International Study Center, 2003.
- IEA. *TIMSS 2003 international Mathematics report*. Chestnut Hill, MA: TIMSS and PIRLS International Study Center, 2004.
- JOHNSON, M. S. Trends in secular educational development in Azerbaijan and Central Asia: implications for social stability and regional security. *National Bureau of Asian Research Analysis*, v. 15, n. 4, p. 7-58, 2004.
- JOHNSON, M. S. Western Models and Russian Realities in Postcommunist Education. *Tertium Comparationis*, v. 2, n. 2, p. 119-132, 1996.
- KAPUSTIN, B. The end of 'transitology'? *POLIS: The Journal of Political Studies*, n. 4, 2001. Disponível em: <<http://www.politstudies.ru/arch/2001/4/2-e.htm>>.
- KARPOV, V.; LISOVSKAYA, E. Reforms and mutations in Russian schooling: implications for theory of educational transitions. In: ANNUAL CONFERENCE OF COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY, 45. Washington DC, Mar. 14-17, 2001. *Proceedings...* Washington, DC: International Education Society, 2001.
- KYRGYZ REPUBLIC. Ministry of Education, Science and Youth Policy. *Monitoring of learning achievement*. Bishkek: Ministry of Education, 2005.
- LAWN, M.; LINGARD, B. Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, v. 1, n. 2, p. 290-307, 2002.
- LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. *Educational restructuring: international perspectives on travelling policies*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2004.
- LIJPHART, A.; WAISMAN, C. *Institutional design in new democracies: Eastern, Europe and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press, 1996.
- LUHMANN, N. *Essays on self-reference*. New York: Columbia University Press, 1990.
- LUHMANN, N. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Munich, Germany: Olzog, 1981.
- McLEISH, E. Processes of educational transition in countries moving from authoritarian rule to democratic government. *Oxford Studies in Comparative Education*, v. 8, n. 2, p. 9-22, 1998.
- MEYER, J.; RAMIREZ, F. The world institutionalization of education – origins and implications. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt: Peter Lang, 2000. p. 111-132.
- MICKLEWRIGHT, J. Education, inequality, and transition. *Innocenti Working Papers, Economic and Social Policy Series*, n. 74, 2000. Disponível em: <<http://www.unicef-icdc.org>>.

- MITTER, W. A decade of transformation: education policies in Central and Eastern Europe. In: BRAY, M. (Ed.). *Comparative education: continuing traditions, new challenges, and new paradigms*. London: Kluwer, 2003.
- MITTER, W. Education in Eastern Europe and the former Soviet Union in a period of revolutionary change. *Oxford Studies in Comparative Education*, v. 2, n. 1, p. 15-28, 1992.
- OECD. *Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004. Disponível em: <http://www.pisa.oecd.org/document/5/0,2340,en_32252351_32236173_33917573_1_1_1_1,00.html>.
- OECD. *Reviews of national policies for education: Russian Federation*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.
- OECD. *Thematic review of national policies for education: Bosnia and Herzegovina*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001a. Disponível em: <http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/oecd.htm>.
- OECD. *Thematic review of national policies for education: Croatia*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001b. Disponível em: <http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/oecd.htm>.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Education development in Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan: challenges and ways forward*. Budapest, Hungary: Education Support Program, Open Society Institute, 2002. Disponível em: <<http://www.osi-edu.net/esp/events/materials/final.doc>>.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Monitoring school dropouts: Albania, Kazakhstan, Latvia, Mongolia, Slovakia, and Tajikistan*. New York: Education Support Program of the Open Society Institute, 2007.
- PHILLIPS, D. Toward a theory of policy attraction in education. In: STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press, 2004.
- PHILLIPS, D.; OANCEA, A. 15 years on: educational transitions in Central and Eastern Europe; directions for educational research and policy in the post-communist EU accession and candidate countries. In: ESF SCSS EXPLORATORY WORKSHOP, Oxford, United Kingdom, 8-10 Jul. 2005. *Scientific report of the ESF SCSS Exploratory Workshop*. Oxford: ESF SCSS, 2005.
- PILI. *Separate and unequal: combating discrimination against roma in education: a source book* [Columbia]: Public Interest Law Initiative, Columbia Law School, 2005. Disponível em: <<http://www.pili.org/2005r/content/view/53/53/>>.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- RADO, P. *Education in transition*. Budapest: Open Society Institute, 2001.
- RFE/RL. *Central Asia Report*, v. 3, n. 24, 11 Jul. 2003.
- SCHRIEWER, J. The method of comparison and the need for externalization: Methodological criteria and sociological concepts. In: SCHRIEWER, J.; HOLMES, B. (Eds.). *Theories and methods in comparative education*. New York: Peter Lang, 1988. p. 25-86.
- SCHRIEWER, J. World system and interrelationship networks: the internationalization of education and the role of comparative inquiry. In: POPKEWITZ, T. (Ed.). *Educational knowledge: changing relationships between the State, civil society, and the educational community*. New York: SUNY Press, 2000. p. 305-349.
- SCHRIEWER, J.; MARTINEZ, C. Constructions of internationality in education. In: STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: TC Press, 2004.
- SILOVA, I. Adopting the language of the new allies. In: STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). *The global politics of educational borrowing*. New York: Teachers College Press, 2004. p. 75-87.
- SILOVA, I. *From sites of occupation to symbols of multiculturalism: re-conceptualizing minority education in post-Soviet Latvia*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2006.
- SILOVA, I. Returning to Europe: facts, fiction, and fantasies of post-Soviet education reform. In: NÓVOA, A.; LAWN, M. (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of an educational space*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer, 2002. p. 87-109.
- SILOVA, I. Travelling policies: hijacked in Central Asia. *European Educational Research Journal*, v. 4, n. 1, p. 50-59, 2005.
- SILOVA, I.; BUDIENE, V.; BRAY, M. *Education in a hidden marketplace: monitoring of private tutoring*. New York: Open Society Institute, 2006.

- SILOVA, I.; JOHNSON, M.; HEYNEMAN, S. Education and the crisis of social cohesion in Azerbaijan and Central Asia. *Comparative Education Review*, v. 51, n. 2, p. 159-180, 2007.
- SILOVA, I.; MAGNO, C. Gender equity unmasked: revisiting democracy, gender, and education in post-socialist Central/Southeastern Europe and the former Soviet Union. *Comparative Education Review*, v. 48, n. 4, p. 417-442, 2004.
- SILOVA, I.; STEINER-KHAMSI, F. *How NGOs react: globalization and education reform in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2008.
- STEINER-KHAMSI, G. *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press, 2004.
- STEINER-KHAMSI, G. Transferring education, displacing reforms. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). *Discourse formations in comparative education*. Frankfurt: Peter Lang, 2000. p. 155-187.
- STEINER-KHAMSI, G.; STOLPE, I. *Educational import in Mongolia: local encounters with global forces*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- TAJIKISTAN. Ministry of Public Education. *Monitoring of learning achievement in elementary schools of Tajikistan and the problem of school non-attendance*. Dushanbe: Ministry of Education, 2002.
- TAJIKISTAN. State Statistical Agency. *Report on gender statistics in Republic of Tajikistan*. 1998. Disponível em: <www.undp.uz/GID/eng/tajikistan/GENERAL/GGA/tj_stat.html>.
- TJELDVOLL, A. Guest editor's introduction: education in the Balkans – challenged to change. *European Education*, v. 38, n. 1, p. 5-15, 2006.
- TOMAŠEVSKI, K. Globalizing what: education as a human right or as a traded service? *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 12, n. 1, p. 1-78, 2005.
- UNESCO. *Education for All: the quality imperative; EFA global monitoring report, 2005*. Paris: UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>>.
- UNICEF. *A decade of transition*. Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre, 2001.
- UNICEF. *Multiple Indicator Cluster Survey – MICS-2*. 2000. Disponível em: <<http://www.ucw-project.org>>.
- UNICEF TRANSMONEE. *The 2005 corruption perception index*. UNICEF Transmonee: database, UNICEF IRC, Florence Transparency International, 2005. Disponível em: <http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html>.
- UZBEKISTAN. Ministry of Macroeconomics and Statistics. State Department of Statistics. *Women and men of Uzbekistan: statistical volume*. Tashkent, Uzbekistan: State Department of Statistics, 2002.
- VERDERY, K. *What was socialism and what comes next?* Princeton, NJ: Princeton Academic Press, 1996.
- WATSON, P. Re-thinking transition: globalism, gender and class. *International Feminist Journal of Politics*, v. 2, n. 2, p. 185-213, 2000.
- WILHELM, I. *Interview with Ivan Wilhelm, rector of Charles University, Prague*. 23 Aug. 2004. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/en/education/interview-ivan-wilhelm-rector-charles-university-prague/article-128544>>.
- ZAJDA, J. Educational reform and transformation in Russia: why education reforms fail. *European Education*, v. 35, n. 1, p. 58-88, 2003.

A UNIÃO EUROPEIA E A EDUCAÇÃO NA ESPANHA

José Luis García Garrido

O título deste artigo poderia dar margem a várias interpretações. Uma delas é o estudo sobre até que ponto o sistema educacional espanhol se relaciona com a política educacional que a Comunidade Econômica Europeia, em um primeiro momento e, posteriormente, a União Europeia definiram desde sua criação. Sem questionar o interesse dessa linha de investigação, prefiro uma que me parece mais realista e reveladora nas circunstâncias atuais. A meu ver, em questões educacionais, a União Europeia não é mais do que a soma de suas partes. Em outras palavras, não estou convencido de que os Estados-membros tenham possibilitado à União a implementação de uma política educacional efetivamente comunitária ou que venham a fazê-lo no futuro próximo. Os Estados que compõem a União Europeia mantêm ciumosamente o controle exclusivo sobre seus respectivos sistemas educacionais, e parece que desejam continuar assim, ainda que aceitem, não sem resistência, que Bruxelas possa colaborar no estabelecimento de certas linhas de ação comuns.

O objetivo das próximas páginas é, portanto, situar o atual sistema de educação espanhol em seu referencial natural que, sem dúvida, é o da União Europeia. No entanto, vou considerar os diversos Estados que a compõem mais do que a política educacional da União em si mesma – uma política que considero duvidosa. Gostaria de examinar, em última instância, em que sentido o sistema de educação espanhol é homólogo ao dos principais Estados da União Europeia. Trata-se, sem dúvida, de uma meta ambiciosa que contrasta com a falta de espaço disponível para a complexidade do tópico. Dadas essas limitações, sou forçado a escolher alguns pontos que considero de grande importância relativamente à presença do sistema educacional espanhol no contexto da União Europeia. Particularmente vou me referir a apenas três. O primeiro, de natureza histórica, pretende ilustrar muitas das diferenças existentes atualmente. O segundo ponto refere-se ao que muitos acadêmicos espanhóis e eu próprio consideramos o macroproblema com que se defronta o sistema educacional espanhol: sua própria natureza como sistema educacional. Por fim, tentarei listar brevemente algumas das principais deficiências que afetam o sistema educacional espanhol com a estrutura europeia.

O leitor talvez se surpreenda com o caráter fortemente crítico, talvez autocrítico, das páginas que se seguem. Como há de notar, parece que tentei apresentar apenas os aspectos negativos de um sistema educacional ao qual eu próprio sirvo, e venho

servindo há muitos anos, sucumbindo assim à tendência tipicamente espanhola que analisarei adiante: o tom queixoso e até pessimista de minhas reflexões. Isso não está de acordo com minha visão habitual, como o leitor pode confirmar em meus outros textos.¹

O europeísmo e o isolacionismo na política educacional espanhola: um tema antigo

O amplo material historiográfico produzido na Espanha nas últimas décadas em relação à educação em seus diversos aspectos expressa de forma tácita ou abertamente que, a partir do Iluminismo, a Espanha não acompanhou o ritmo das nações europeias desenvolvidas, seja porque não foi capaz de fazê-lo, porque não soube como fazê-lo ou porque não quis fazê-lo (frequentemente, pelos três motivos juntos). Isso não havia acontecido antes – basta lembrar os importantes desenvolvimentos eclesiásticos e os movimentos pedagógicos influentes que já emergiam na Espanha na Idade Média e no início da Idade Moderna. As coisas mudaram a partir do Iluminismo. Desde o momento em que as autoridades da maioria dos países europeus decidiram dar um rumo a seus sistemas educacionais então emergentes, a Espanha começou a reagir com apatia, desinteresse e até mesmo, por vezes, com o firme propósito de não embarcar em um percurso que despertava suspeitas explícitas. Os intelectuais espanhóis deram o alerta a respeito disso, mas não receberam a atenção devida. Em seu último livro, Manuel de Puelles descreve o sistema esboçado nas primeiras décadas do século XVIII como um “sistema nacional frustrado”.² É verdade que houve reações, mas foram, em última instância, extemporâneas, tardias e quase sempre tímidas. Entre estas, estavam o Relatório Quintana, em 1813, e, em meados do século XIX, a Lei Moyano, que durou cem anos antes de ser substituída por uma legislação completamente nova (as leis que apareceram nesse período tiveram maior ou menor importância, mas eram sempre parciais, referindo-se a um determinado nível ou aspecto particular). Sempre houve, em diferentes períodos, esforços consideráveis e planos ambiciosos. Mas ou não chegaram a uma conclusão satisfatória ou, em alguns casos, tiveram que ser abandonados por serem considerados demasiadamente ousados por um número significativo de espanhóis.

Era comum o argumento de que a Espanha deveria alcançar o mesmo nível dos países mais avançados, mas em muitas ocasiões essa ideia era contrariada pela

1. Um olhar crítico mais equilibrado é oferecido em meu último livro: GARCIA GARRIDO, J. L. *La máquina de la educación: preguntas y respuestas sobre el sistema educativo*. Barcelona: Ariel, 2006. De fato, a maioria das ideias desenvolvidas neste artigo foram extraídas desse livro, em que são comparadas com aspectos mais claramente positivos do sistema.
2. PUELLES BENÍTEZ, M. de. *Estado y educación en la España liberal (1809-1857): un sistema educativo nacional frustrado*. Barcelona: Pomares, 2004.

mentalidade isolacionista que durante muito tempo prevaleceu no país. Como enfatizou Menéndez Pidal, vem de longa data a resistência de muitos espanhóis a escutar os outros povos, ou a relacionar-se com eles. Depois da evidência já oferecida pelo veneziano Tiépolo, no século XVI, Menéndez Pidal reconhece essa resistência como uma espécie de constante histórica, permanente, e conclui:

[O] isolacionismo prevalece na Espanha [...] considera que os espanhóis têm pouco a aprender com outros povos e que é essencial preservar intactas todas as formas tradicionais de vida e manter o pensamento livre de qualquer influência estrangeira que só serve para enfraquecê-los e colocá-los em risco. Os muitos argumentos de Feijoo contra esses dois preconceitos são tão importantes hoje quanto o foram em outros tempos.³

Esse “hoje” mencionado por Menéndez Pidal era a Espanha em meados do século XX. Certamente as coisas mudaram muito desde então. Não muito depois, a Espanha adotou uma rota decididamente europeia. A Lei Geral da Educação, de 1970, promulgada nos últimos estágios do governo de Franco, sem dúvida abriu as fronteiras do sistema educacional para correntes externas e, por essa razão, foi severamente criticada por muitas autoridades políticas e sociais da época, inclusive muitos intelectuais.

No entanto, e apesar de todas as suas qualidades, essa lei não conseguiu recuperar o tempo perdido. Precisou conformar-se com oito anos de escolaridade obrigatória, como já era antes, devido ao grande número de jovens que não frequentavam as salas de aula do ensino secundário a partir dos 14 anos de idade. À essa época, muitos países europeus já haviam aumentado o número de anos de escolaridade para nove ou dez. No entanto, a lei ousou aplicar o “princípio da educação integrada”, ou integração do ensino primário e da etapa inicial do ensino secundário, antes até mesmo de outros países como a França, a Itália ou, até mesmo, alguns países nórdicos. Mas o que era um avanço incontestável em 1970 foi, 20 anos mais tarde, reiterado em um momento inoportuno, e exagerado pela nova lei (conhecida na Espanha pela sigla LOGSE), que aumentou para dez anos tanto a educação compulsória (uma boa decisão) quanto a educação integrada. A essa altura, a maioria dos nossos países vizinhos já revia a aplicação deste último princípio (educação integrada). Voltarei a esse ponto adiante. O que me interessa no momento é destacar essa tendência ao atraso que o povo espanhol não consegue superar em questões educacionais. O atraso, tanto na implementação de medidas quanto na revisão de seus efeitos, nem sempre é positivo.

Apesar das tentações isolacionistas e da grande desatenção às experiências alheias, sempre houve quem estivesse convencido da necessidade de ir para o exterior, particularmente para a Europa, para examinar coisas que fossem dignas de admiração e, se possível, incorporá-las a seus próprios hábitos educacionais. Não

3. MENÉNDEZ PIDAL, R. *Los españoles en la historia*. Madrid: Espasa-Calpe, 1960. p. 87.

tenho como citar aqui as muitas referências que confirmam essa tendência. Basta reconhecer a declaração que, no início do século XX, o ministro Romanones incluiu em seu prefácio ao importante decreto educacional de 1901:

Ninguém pode negar que todas as reformas essenciais implementadas em nossa educação nacional foram propostas por pessoas que viveram em contato com o pensamento científico europeu, que viajaram para o exterior, para mais tarde semear em sua pátria, uma terra tão fértil de talentos quanto abandonada em seu crescimento. Isso é demonstrado, na história da educação espanhola, pela corrente pedagógica que flui do humanismo de Luís Vives para as escolas maternas de Montesinos.⁴

Nas primeiras décadas do século XX, as referências ao exterior tinham-se tornado proverbiais nos círculos políticos espanhóis. A *Junta para la Ampliación de Estudios*⁵ – uma instituição motivada por ideais europeus (especialmente alemães) cuja principal missão era enviar acadêmicos espanhóis para centros europeus para que adquirissem experiências educacionais – foi decisiva nesse contexto. A Segunda República marcou outro momento-chave dessa sede internacionalista, buscando no exterior – de países do Ocidente até a União Soviética – experiências e realidades legislativas relevantes para o país. Nos primeiros tempos do governo de Franco, houve um período de desconfiança em que a tendência era atribuir todos os males a influências estrangeiras. No entanto, mesmo na ditadura de Franco ocorreu uma mudança substancial a esse respeito. Como já foi mencionado, um dos argumentos levantados por certos setores contra o Decreto Geral da Educação de 1970 era o fato de ter sucumbido ao esplendor do estrangeiro, submetendo-se aos critérios internacionais da UNESCO. Desde então, as referências à Europa e ao mundo desenvolvido de maneira geral têm sido constantes em todas as leis da área da educação, inclusive as quatro leis implementadas durante o período socialista (1982-1995), as duas leis elaboradas pelo governo conservador (entre 1996 e 2004), e finalmente a lei implementada em 2005 pelo governo socialista eleito um ano antes.

No entanto, a cautela diante do estrangeiro nunca desapareceu totalmente. Acusações de estrangeirismo foram abundantes no decorrer dos séculos XIX e XX, e ainda são até hoje. Alguns viajantes de outras épocas pareciam pedir desculpas ao apresentar seus relatórios.⁶ Alguns desses relatórios, como o que se segue, expressavam suas opiniões de forma particularmente sensível e prudente:

Qualquer imitação do estrangeiro, seja ele alemão, francês ou inglês, é inadequada na Espanha, onde não somos franceses, ingleses ou alemães: pelo contrário, é melhor compreender e estudar o que está próximo a nós, estudar o que é nosso e compará-lo com o que está ao nosso lado, e observar

4. ANUARIO Legislativo de la Instrucción Pública correspondiente a 1901. Madrid: 1902. p. 381.

5. NT: Conselho para a Ampliação de Estudos.

6. Por exemplo, foi o que fez García Navarro em 1874, ao apresentar seu trabalho dedicado a Fröbel e aos jardins de infância alemães.

o que as diferenças nos revelam e as semelhanças ou igualdades que nos podem ser úteis.⁷

Isso nos leva a outro aspecto interessante: a propensão espanhola para buscar no exterior a confirmação de suas próprias teorias. A visão sectária das experiências estrangeiras é algo que tem sido denunciado há muito tempo. A história continua, neste como em todos os outros casos. As novidades fundamentais de nosso tempo são as comparações erráticas entre a Espanha e outros países feitas pela mídia de massa, especialmente os jornais. De tempos em tempos, a maioria dos jornais espanhóis dedica suas páginas a matérias sobre reformas, inovações ou simplesmente eventos relacionados à educação em outros países, particularmente os europeus. Em geral, aqueles que escrevem esses artigos ou comentários são jornalistas que viveram por pouco tempo nesses países, pretendendo oferecer informações gerais e que tratam a educação tão superficialmente quanto tratam eleições políticas, questões de saúde etc. A característica desses artigos é sua descontextualização ou simplificação em excesso. Mas como são considerados úteis para o leitor, os jornais solicitam seus serviços.

Vou me referir ainda a outra característica que considero importante ao contextualizar as ideias existentes na Espanha a respeito de seu próprio sistema educacional. Esse velho traço, ainda presente, baseia-se no que muitos espanhóis definiram como o atraso antiquíssimo da educação espanhola em relação ao contexto europeu e, de forma mais geral, ao mundo desenvolvido. A tese principal é explicar esse atraso como sendo consequência das dificuldades políticas (passadas e presentes) do país. Dito de outra forma: na Espanha, a educação subdesenvolvida foi e é resultado de uma política subdesenvolvida.

Essa afirmação está latente em muitas das críticas feitas ao sistema educacional, tanto em círculos políticos e acadêmicos quanto em sindicatos, associações profissionais etc. Por um lado, esses críticos consideram em detalhes tudo o que se relaciona a economia e investimentos em educação (sendo que a falta de financiamento adequado é uma constante sempre que uma lei educacional é planejada ou desenvolvida). No entanto, por outro lado, a própria legislação insiste em que a Espanha esteja no mesmo nível educacional que as nações que a cercam. A ampla maioria das leis implementadas e de projetos de lei aprovados dedica pelo menos um certo número de parágrafos a declarações sobre a necessidade de “assemelhar” a Espanha aos demais países europeus ou do mundo desenvolvido. Trata-se de uma forma piedosa de admitir que a Espanha está abaixo desses países em termos de normas legais ou na implementação, na eficiência ou nos recursos humanos ou materiais. As comparações educacionais na Espanha têm um forte tom de lamentação.

7. FONTANALS DE CASTILLO, J. *Necesidad de la instrucción popular en España*. Barcelona: Verdguer, 1865. p. 34.

Será que o mesmo se aplica a outros países? Sinceramente, penso que não. Se examinarmos, por exemplo, as principais leis e medidas legislativas de outros países com nível de desenvolvimento igual ou superior, não encontraremos neles as comparações desfavoráveis às quais me referi. Pelo contrário, a necessidade de mudança legislativa é identificada em virtude da evolução dos países, ou, na verdade, em virtude de deficiências observadas na legislação anterior, mas não em virtude de um sentimento de inferioridade em relação aos outros. Parece-me que estamos diante de algo particularmente espanhol, compartilhado também por alguns outros povos (talvez em alguns países latino-americanos).

Gostaria de fazer referência a outra característica da história recente da educação espanhola: a prática contínua de formulação e reformulação de materiais na política educacional. Desde a restauração da democracia, em 1978, a cada mudança de governo o povo espanhol assiste ao mesmo cenário repetitivo, cansativo. O governo que chega ao poder insiste que o governo anterior fez um estrago nas questões educacionais e que os chefes de Estado anteriores e suas leis é que são culpados pelo estado lastimável da educação das crianças. Tentam então mostrar essa situação de diferentes formas (prová-lo é mais difícil...) e sempre apressadamente, de modo que não possam ser acusados pelo que outros fizeram. Além disso, agem com a crença infantil de que seu governo beneficiará imensamente as questões educacionais. Se podem, mudam as leis do governo anterior, intrinsecamente ruins, simplesmente porque foram promulgadas por outros. Críticas amargas recaem sobre as equipes anteriores. Ano após ano, ocorre a mesma coisa, sem que se perceba que os que criticam são aqueles que estão no governo há um, dois, três ou mais anos, e que as coisas, ao invés de melhorar, estão piorando. E isso incita o governo seguinte, qualquer que seja sua cor política, a fazer o mesmo. Penso que essa descontinuidade na educação espanhola, além de ser profundamente prejudicial, contrasta fortemente com a conduta de outros países da União Europeia. Embora suas políticas possam sofrer alguns retoques, nunca estão sujeitas ao fazer-desfazer que caracteriza a educação espanhola contemporânea.

O macroproblema político-administrativo

Sem dúvida, o evento mais notável na história recente da educação espanhola é a conversão da administração educacional que, de fortemente centralizada, passou a ser radicalmente descentralizada. Além do mais, isso ocorreu em um espaço de tempo muito curto. Em muito poucos anos, uma das características mais consistentes e mais duradouras da educação espanhola foi demolida. E como seria de esperar, com resultados duvidosos. Hoje não é simplesmente fruto de imaginação pensar que existem na Espanha, já implementados ou a serem brevemente aplicados, 17 diferentes sistemas educacionais – um para cada Comunidade Autônoma.

Será que o processo ocorrido na Espanha corresponde ao de outros países, principalmente aos que mais se aproximam do ambiente cultural e econômico espanhol? Considerando que atualmente são esses países que têm maior influência em assuntos relacionados à educação na arena internacional, é importante examiná-los brevemente.

O primeiro aspecto a ser lembrado a esse respeito é que, na área de política educacional, tal como em outras áreas, a descentralização tem estado na moda há décadas, estimulada principalmente pela tradição anglo-saxônica. Essa descentralização traz implícita a ideia de que facilita a eficiência na ação política, especialmente por colocar a administração mais próximo dos cidadãos e por garantir que estes participem na gestão dos interesses públicos. De uma forma ou de outra, cria-se a impressão de que a descentralização é algo naturalmente requerido pela democracia e que ações centralistas envolvem certa ideia de controle inadequado. A prática do chamado centralismo democrático por parte de regimes comunistas surgidos depois da Segunda Guerra Mundial confirma essa teoria. Foram poucos os países previamente comunistas que, na segunda metade do século XX, não embarcaram em processos mais ou menos tendentes à descentralização. Foram especialmente criticados os centralismos definidos como de direita (desde aqueles criados pelo nazismo ou pelo fascismo até os que tiveram início mais recentemente em outros países). Nesse sentido, o franquismo foi objeto de fortes críticas – externas, e principalmente internas. Para a maioria dos poderes políticos e dos intelectuais espanhóis, a superação do franquismo significou, essencialmente, a superação do centralismo e a adoção de critérios descentralizadores. Para que a Espanha fosse aceita – no que diz respeito à educação e a outros aspectos – entre os países de nosso contexto cultural, parecia ser necessário, como ponto de partida, promover a descentralização.

Como já foi mencionado, os modelos particularmente relevantes foram os da tradição anglo-saxônica, especialmente do Reino Unido e dos Estados Unidos. Em ambos os casos, o padrão adotado em questões culturais é a completa regionalização (a meu ver, não se pode falar de descentralização, uma vez que o ponto de partida não foi um regime centralista). Quanto ao Reino Unido, desde o século XIX (e sem dúvida com fortes raízes no passado) a regionalização foi dominada pela ideia de administração local do sistema, controlado por Autoridades Educacionais Locais (*Local Education Authorities* – LEAs). No caso dos Estados Unidos, a regionalização é controlada por meio da administração estatal, uma vez que, desde a Constituição Americana, a responsabilidade pela educação é atribuída aos estados. No entanto, se observarmos as tendências predominantes em ambos os países desde meados do século XX, teremos que defini-las como tendências centralizadoras, sem distorção da essência regionalista anterior. Nesse período, surgiram em ambos os países ministérios ou departamentos nacionais de educação que não existiam anteriormente – em 1944, no Reino Unido, e em 1979, nos Estados Unidos. A

partir desses momentos, tais departamentos assumiram progressivamente o controle de funções específicas, apesar da resistência mais ou menos declarada das LEAs, em um caso, e dos estados federativos, no outro. Em qualquer dos dois casos, essa tendência não diminuiu até o momento, e pode-se dizer que, de fato, é compartilhada por todas as forças políticas nos dois países. Em outras palavras, a conduta desses países nas últimas décadas parece indicar certa cautela em relação aos problemas causados por excesso de descentralização ou de regionalização quanto aos assuntos que nos dizem respeito aqui.

Na Europa continental, algo semelhante pode ser dito a respeito daquele que é o país mais organizado em termos de gestão federal – a Alemanha. Embora sejam os *Länder* e seus respectivos secretários de Educação os responsáveis máximos em questões educacionais, a importância do Ministério Federal da Educação vem aumentando desde sua criação, em 1969. E o que é mais importante, enquanto um amplo setor da população e da vida política atribui as deficiências do sistema educacional à regionalização educacional, as demandas por maior intervenção federal repetem-se frequentemente. É previsível que essa intervenção ocorra nos próximos anos (e de fato já vem ocorrendo, particularmente no ensino superior).

É fato que as tendências à descentralização progrediram em certos países europeus. Foi o caso, por exemplo, dos países escandinavos que, devido ao tamanho de sua população, funcionam, logicamente, em uma base predominantemente centralista. No entanto, trata-se quase sempre de uma descentralização de natureza local, e não regional. Isso significa que, em questões educacionais, a tomada de decisões por conselhos municipais e outras autoridades locais ganhou espaço, mesmo sem recorrer à distribuição territorial da tomada de decisões por parte de províncias ou regiões.

Quanto aos hábitos políticos de países fortemente centralizados, como França ou Itália, o processo tendeu a fortalecer suas próprias demarcações territoriais, com atribuição de mais responsabilidade às *Académies*⁸, na França, e às *regioni*⁹, na Itália. Em ambos os casos, no entanto, as administrações, por mais relevantes que tenham sido, sempre atuaram como gestores periféricos, continuamente sob a égide de Paris ou de Roma. Isso significa basicamente que o processo de tomada de decisões era restrito a apenas certas questões ligadas à implementação, e raramente em matérias de maior importância. Longe do que está ocorrendo na Espanha, a Itália é atualmente um país basicamente centralizado em questões educacionais. O mesmo ocorre na França: tal como anteriormente, sua descentralização (*décentralization*) consistiu mais em desconcentração (*déconcentration*), como os próprios franceses admitem. Pode-se dizer o mesmo em relação a países da Europa Meridional, como a Grécia ou Portugal, sem ignorar seus esforços de descentralização.

8. NT: Academias.

9. NT: Regiões.

Esses esforços foram empreendidos também por países do Leste Europeu, herdeiros do centralismo democrático que lhes foi imposto pelo comunismo, e que abominavam, mas do qual somente agora conseguiram escapar. Em suma, há na Europa apenas um país que, até mesmo antes da Espanha, promoveu uma divisão de funções igualmente acentuada em seus territórios: a Bélgica. Os motivos desse pequeno país eram de natureza cultural e linguística, que se baseavam em tradições vivas mantidas por muito tempo e, portanto, até certo ponto compreensíveis; porém nesse país a situação da educação deixa muito a desejar, tanto politicamente quanto qualitativamente.

Portanto, depois desse percurso pela política educacional europeia, a conclusão a que se chega é que se confirma, sem dúvida, a prevalência e a provável continuidade de posições conciliatórias e moderadas sobre o assunto, posições que parecem evitar os excessos e corrigir exageros na centralização ou na descentralização. Ao mesmo tempo, é óbvio que os movimentos de globalização aproximam os países entre si, assemelhando-os também quanto aos temas educacionais adotados em cada país. Sem dúvida, os movimentos de resistência que insistem na riqueza dos valores culturais autóctones mostram-se cada vez mais energicamente contrários à globalização, que ameaça ricos recursos culturais em troca de uma uniformidade empobrecedora.

Entretanto, esses movimentos em geral originam-se em unidades geográficas locais, mais do que de desejos nacionalistas, atualmente ultrapassados.¹⁰ A globalização incita o que tem sido chamado de “glocalização”, mas não de “glonacionalização”. Certamente acabaremos por recuperar o conceito original de *natio* como local de nascimento – o pequeno espaço no qual cada um de nós nasceu. Tem-se a impressão, praticamente em toda parte, de que, em termos políticos, a experiência dos nacionalismos não tem sido muito positiva ultimamente, embora talvez tenha sido em outros momentos históricos.

Voltando ao caso da Espanha, o futuro que está sendo forjado pouco se assemelha a essas tendências mundiais. Devido às pressões de certos interesses de grupos, de classes políticas e de parte da opinião pública, a nação espanhola que surgiu no final do século XV e se fortaleceu ao longo de cinco séculos parece estar hoje se dividindo em outras unidades nacionais, de número ainda incerto. Alguns políticos têm se referido abertamente a esse fenômeno como um processo de disjunção. Contudo, não está claro o caminho a ser seguido. A ideia de uma Espanha federativa já estava presente no espírito de alguns partidos políticos, especificamente no Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) no início da transição da era Franco para a democracia. No entanto, essa ideia contemplava a

10. Particularmente relevante é o livro de Kirkpatrick Sale (escrito há duas décadas): SALE, K. *Dwellers in the land: the bioregional vision*. San Francisco: Sierra Clubs Books, 1985. Seus argumentos foram energicamente reproduzidos em trabalhos atuais, como o de Gred Garrad: GARRAD, G. *Ecocriticism*. London: Routledge, 2004. p. 118-119.

permanência da nação espanhola e a possibilidade de admitir internamente vários estados federativos. Mas esse discurso, que continuou à parte da evolução histórica da Espanha, hoje revelou-se equivocado. Aqueles que nesse momento reivindicam uma nova estrutura política aparentemente não se mostram satisfeitos com a conversão de seus territórios em Estados, mas sim, ao mesmo tempo, em Estados e nações. Isso significa, sem dúvida, uma pressuposição de soberania nacional e de administração estatal totais, moderadas apenas pelo desejo de permanecer na União Europeia. Esse é o objetivo do discurso nacionalista, embora ele reconheça um período de aproximação gradativa, no qual é decisiva a existência de sistemas educacionais próprios (sistemas nacionais em sua antiga acepção). Abrir caminho para esses sistemas educacionais (próprios) não é algo que possa ser deixado para amanhã ou depois de amanhã, é algo que precisa começar imediatamente. Isto explica as pressões para a obtenção do texto que finalmente prevaleceu na recente Lei Orgânica da Educação (*Ley Orgánica de la Educación*), em 2006. Por diferentes razões, os poderes políticos, em sua maioria, associaram-se a esse projeto de disjunção do sistema educacional espanhol, embora não se saiba até que ponto será expandido ou mesmo que resultados serão obtidos. Um único partido político opôs-se a isso – o Partido Popular –, que, no entanto, representa os pontos de vista não só de muitos eleitores, mas também de muitos espanhóis.

O que trará o futuro imediato? Será aceita a existência (talvez ainda não legalizada) de vários sistemas nacionais de educação no interior de um sistema educacional espanhol que já existe apenas em teoria? Se isso ocorrer, parece improvável que esses sistemas sejam poucos e, mais concretamente, serão sistemas que reivindicam como motivos fundamentais, sua condição de territórios históricos. No entanto, na evolução normal dos acontecimentos, é possível que, no primeiro momento, aqueles que venham a decidir acompanhar esse modelo sejam esses territórios históricos, e que os demais se limitem a reivindicar essas prerrogativas mais tarde, com o passar do tempo. É possível também que estes últimos, cansados de tantos conflitos, decidam mais tarde reconstituir um sistema limitado de educação espanhola, reduzido aos territórios de língua espanhola. Certamente, essa é a solução mais desejada pelos autodenominados nacionalismos históricos, que confiam no poder da frase do grande poeta Antonio Machado: “O caminho se faz caminhando”.

Qual será o futuro? Quatro ou seis sistemas educacionais baseados em seus próprios idiomas? Dezessete sistemas educacionais, cada um deles com o mesmo grau de autonomia, o grau mais alto? Um sistema educacional espanhol com algumas modificações regionais? É difícil prever o resultado final. No âmbito internacional, os poderes prevalentes apoiam movimentos de internacionalização, a aproximação dos diferentes sistemas nacionais e a eliminação de fronteiras educacionais. Na Espanha, os poderes prevalentes apoiam, como vimos, movimentos de nacionalização, distanciamento entre os sistemas, construção de

novas fronteiras linguísticas, microculturais e, talvez, socioeconômicas e até mesmo (supostamente) étnicas. Não está claro se esse conflito dialético levará a alguma síntese existente. No momento, a única certeza é um período indefinido de desconforto e de dúvidas, que retardará em muitos aspectos a competitividade internacional da educação espanhola.

Mais claramente, a tendência de disjunção a que me referi antes teve uma repercussão nítida na administração educacional. A proliferação burocrática é um mal de que sofrem, de uma forma ou de outra, todas as administrações de todos os países. Esse não é um traço exclusivo do mundo democrático (vale lembrar o que aconteceu nos países comunistas), tampouco foi a evolução das sociedades democráticas que reavivou o problema. Basta examinar na *web* as páginas dos Ministérios de Educação dos países europeus para compreender que, em praticamente todos os casos, eles são compostos por estruturas imensas, com inúmeros funcionários públicos. E o mesmo se dá quando se examinam as estruturas das unidades descentralizadas em países com tendência regionalizadora ou descentralizadora. No entanto, penso que a Espanha se superou nessa tendência e está hoje entre os países que sustentam as administrações educacionais mais inchadas.

O que parece ser verdade é que, em quase todos os países desenvolvidos, existe a preocupação de tornar a estrutura mais leve, de recuperar a silhueta, o que, ao contrário, não parece ser o caso da Espanha, pelo menos no momento. Os políticos espanhóis estão longe de levar a sério uma campanha semelhante àquela que foi lançada alguns anos atrás pelo ministro socialista francês Claude Allègre, com o *slogan* “Il faut dégraisser le mammouth”¹¹, referindo-se, sem dúvida, ao gigantesco Ministério de Educação francês. As proporções irresponsáveis do Estado de bem-estar social ainda não preocupam os espanhóis. Na Espanha e em suas 17 Comunidades Autônomas, a tendência é continuar a aumentar o corpo administrativo, sem questionar se o tamanho burocrático do prolífico pessoal administrativo é realmente justificável em relação às funções atribuídas e, acima de tudo, se há uma relação aceitável entre benefícios e perdas. Sindicatos, associações e grupos que não param de pedir recursos para a educação raramente avaliam se essa expansão não é excessiva, ou mesmo contraproducente. A sede de criar novas dependências parece não conhecer limites, apesar de saber que essas novas dependências geram mais complicações e desvios na gestão e, portanto, aumentam a necessidade de recursos humanos.

Além disso, no caso da Espanha, é possível observar claramente uma descoordenação entre estruturas centrais e regionais, e entre as próprias estruturas regionais – uma descoordenação incomum em outros países. De fato, é sempre difícil estabelecer a equiparação correta das respectivas funções em administrações não centralizadas. Há, alguns anos, o chanceler alemão, Schröder, deu um bom exemplo disto quando atribuiu os resultados insatisfatórios do sistema educacional

11. NT: “O mamute precisa emagrecer”.

no Pisa à atitude de muitas autoridades regionais (os secretários dos estados – *Länder*). Mas nesse ponto a Espanha atingiu níveis insuperáveis em comparação com outros países. Em algumas Comunidades Autônomas, será muito difícil saber como lidar com o Ministério de Educação central, a menos que ele esteja preparado para cometer *harakiri*.

Ninguém pode duvidar que a qualidade da educação de qualquer país depende, como componente fundamental, de melhor ou pior capacidade de operação de sua administração. Uma administração eficiente é indispensável para que sejam alcançados seus objetivos educacionais, mesmo quando se sabe que essa administração já não corresponde à realidade dos tempos. Por exemplo, muitos criticaram o esquema fundamentalmente centralista e burocrático da administração francesa, mas poucos duvidam que seja uma administração que, de modo geral, funciona bem. Pode-se dizer algo semelhante sobre alguns países não europeus, como o Japão, apesar de seu verticalismo e de sua frequente inflexibilidade; ou dos Estados Unidos, apesar da prolífica variedade de seu comportamento de gestão. Esses e outros sistemas educacionais de diversos países podem ter – e de fato têm – defeitos consideráveis, mas são sistemas bem articulados, bem conduzidos, que funcionam, que visam objetivos claros e precisos e colocam em funcionamento mecanismos adequados para atingi-los. São sistemas cujos legisladores fazem leis de acordo com sua compreensão das necessidades do país, sistemas nos quais os líderes tomam decisões de acordo com a legislação, os órgãos de consulta realmente atuam como consultores, os inspetores supervisionam e controlam, e as equipes docentes e administrativas fazem o trabalho para o qual foram designadas. Nesses países, as pessoas não acham que, simplesmente porque vivem em uma democracia, esses deveres deveriam ser de alguma forma compartilhados ou discutidos por todos, disseminados, alterados por circunstâncias momentâneas ou por pressões diversas. Se ocasionalmente ocorre o oposto, os mecanismos da sociedade imediatamente denunciam e corrigem os defeitos. Sem alarmismo desnecessário, não acredito que se possa dizer o mesmo sobre o sistema educacional espanhol.

Por fim, mais algumas palavras sobre a eterna rivalidade entre os setores público e privado. Para a Espanha, já é hora de, também nesse aspecto, atualizar-se e chegar a soluções de compromisso estáveis. Mesmo na Itália, onde o setor privado sempre foi bastante reduzido, indivíduos de esquerda defenderam (como o ministro Berlinguer, há poucos anos) a paridade (*parità*) completa entre os dois setores. Hoje países tradicionalmente estruturados sobre um setor público forte vêm demandando insistentemente a colaboração da iniciativa social. A Espanha, pelo contrário, tem uma tradição muito antiga de educação não estatal, sem cuja colaboração o sistema seria um desastre (mais de 30% dos alunos espanhóis frequentam instituições não estatais). Não podemos continuar a ouvir a cantilena do final do século XIX e início do século XX, que se repete incansavelmente em favor de uma educação única, pública e laica e contra a ajuda financeira estatal para

instituições de ensino de iniciativa social. Na Espanha, ambos os setores precisam um do outro para que seja alcançada uma administração educacional à altura do nosso tempo.

Alguns problemas de equiparação e de qualidade

Como afirmei inicialmente, esta última seção do capítulo será dedicada a descrever, tão claramente quanto possível, algumas das peculiaridades do sistema educacional espanhol em comparação com a situação geral em países da União Europeia. Longe de fazer uma enumeração exaustiva, optei por focalizar os cinco problemas que considero mais relevantes.

Uma concepção deficiente de ensino secundário compulsório

Como já foi dito, a Lei Geral da Educação, de 1970, aplicou ao sistema educacional espanhol o “princípio de escola única integrada” para a faixa etária de 6 a 14 anos. Durante esse período, alunos de todas as instituições de ensino, públicas e privadas, eram obrigados a acompanhar o mesmo currículo, comum a todos e uniforme em todos os detalhes. A lei de 1990, ao mesmo tempo em que ampliou a educação obrigatória até os 16 anos de idade, aplicou também um currículo idêntico a todos os estudantes até essa idade. E isso embora a maioria dos países europeus já tivesse corrigido o critério, procurando fórmulas para certa diversificação que atendessem aos reais interesses e capacidades dos estudantes, especialmente entre 14 e 16 anos de idade. Com algumas mudanças de pouca importância, a lei de 2006 persistiu nessa linha, o que resultou em total desinteresse pelos estudos por parte de uma alta porcentagem de alunos – aqueles chamados coloquialmente de “estudantes discordantes”. Nessa importante etapa educacional (entre 12 e 16 anos de idade), o sistema educacional espanhol transmite uma imagem que carece de realismo, uma imagem de desigualdade camuflada, de ineficiência e de uma capacidade para geração de conflitos que contrasta fortemente com as políticas educacionais implementadas nessa época em quase todos os países da União Europeia.

Duração claramente delimitada do ensino secundário avançado

Ao concluir o ensino secundário compulsório, os estudantes podem escolher entre educação profissionalizante e o que é chamado de *bachillerato*, com dois anos de duração (na faixa etária de 16 a 18 anos) e que conduz a estudos avançados. A maioria dos estudantes escolhe esse tipo de ensino secundário, que é dividido em algumas áreas (belas-artes, ciência e tecnologia, humanidades e ciências sociais), porém mantendo uma forte estrutura comum. Existe um consenso praticamente unânime de que, nesse curto período de tempo, tendo em vista as deficiências já apontadas do ensino secundário avançado, é quase impossível proporcionar aos estudantes as habilidades necessárias para que frequentem a universidade com suficiente segurança. Além disso, nenhum outro país da União Europeia tem um

período tão curto de ensino secundário avançado. Alguns políticos espanhóis defenderam-se afirmando que a *sixth form* britânica é uma fórmula semelhante, mas evidentemente estão equivocados: enquanto a *sixth form*¹² é um período de dedicação intensiva a algumas poucas disciplinas especializadas, o *bachillerato* espanhol oferece um currículo de 10 a 12 disciplinas. Conseqüentemente é comum que, ao ingressar na universidade, os estudantes espanhóis tenham uma capacitação qualitativamente inferior à de seus pares europeus.

Alto índice de fracasso escolar e resultados medíocres

Na Espanha, um em cada quatro alunos de 14 anos está em situação de fracasso óbvia ou encoberta – uma proporção que aumenta para um em cada três aos 16 anos de idade. Esses dados vêm-se repetindo insistentemente em numerosas avaliações nacionais e internacionais. A meu ver, embora essas constatações causem grande preocupação, não chegam a ser tão alarmantes quanto a evidência seguinte: a proporção de alunos espanhóis que obtêm notas altas (excelente) mal chega a 4% ao final do ensino compulsório.¹³ Isto significa, simplesmente, que a *mediocridade* dos resultados é talvez a característica mais ilustrativa do sistema educacional espanhol.

Embora em grande parte esses resultados possam ser atribuídos às deficiências que demonstrei, é convicção quase unânime em meio a especialistas, professores e a sociedade espanhola que as raízes do problema são muito mais profundas. Em qualquer caso, considerando-se os dois fatos em conjunto – alto índice de fracasso escolar e mediocridade geral –, parece evidente que a Espanha está entre as posições mais baixas em termos de resultados entre os países da União Europeia, ao lado, talvez, de apenas alguns poucos países. Se persistir em seus planos atuais, a Espanha terá dificuldade em contribuir para melhorar a situação educacional na Europa.

Baixo nível de motivação entre os professores e falta de profissionalismo na direção escolar

O primeiro problema que menciono aqui não é algo que afete exclusivamente ou mais seriamente o sistema educacional espanhol do que o de outros países europeus. No entanto, constitui uma deficiência que pode colocar em risco a colaboração da profissão docente espanhola com a de outros países quando chegar o momento de construir, a partir da escola, um clima de cidadania europeia e, sem dúvida, o aprimoramento da qualidade na qual insistem os diretores na União Europeia.

12. NT: Nos sistemas educacionais da Inglaterra, País de Gales, Irlanda do Norte e alguns poucos países membros da Comunidade Britânica (Barbados, Jamaica, Trinidad e Tobago, Malta, por exemplo) o termo *sixth form* designa os dois últimos anos da escola secundária, quando os estudantes entre 16 e 18 anos preparam-se para prestar os exames que dão acesso à universidade. Esses exames são denominados Níveis Avançados (*Advanced Levels* ou *A levels*).

13. Para não abusar de referências em relação a avaliações, remeto o leitor às duas últimas análises do Pisa, de 2000 e 2003. Consultando a página *web* do Instituto de Avaliação – uma organização pertencente ao Ministério da Educação Espanhol –, é possível obter muitas referências e números concretos.

A falta de motivação a que me refiro na Espanha tem raízes fundamentalmente sociais e políticas e não econômicas e trabalhistas, como em outros países. Embora a meu ver não seja o mais desejável, o tratamento econômico da profissão docente na Espanha está acima da média europeia. Os professores estão também acima da média em relação a outros aspectos da vida docente: horas de trabalho, número de horas-aula, razão estudantes/professor, número de estudantes por sala de aula etc. (é verdade que nesses aspectos existe uma desproporção entre os setores público e privado, a favor do primeiro). No entanto, as proporções de licenças-saúde, pedidos de aposentadoria precoce, situações de estresse e, acima de tudo, desânimo, não fizeram senão aumentar nos últimos anos (e com maior frequência justamente no setor público do que no setor privado). O problema parece estar na falta de valorização social (mais do que na avaliação meramente retórica) dos professores. Um clima de desinteresse crescente pela aprendizagem por parte dos alunos e, na verdade, de muitas famílias, e também um aumento nítido de indisciplina e até de violência (sobretudo verbal) contribuem para tornar o trabalho na escola, no mínimo, desagradável.

Além disso, vem ocorrendo ao longo dos últimos 20 anos uma desintegração contínua da equipe de direção que, na Espanha, ao contrário de em quase toda a União Europeia, está completamente desprovida de profissionalismo. A insistência na necessidade (da qual eu não duvido) de participação de todos (alunos, pais, equipes) na vida da instituição escolar levou a uma confusão entre participação e liderança – ou seja, uma ao invés da outra.

O problema afeta principalmente instituições públicas, em que não é incomum que não haja um professor sequer disposto a ocupar postos de direção. Embora sem dúvida existam exceções louváveis, muitas escolas espanholas sofrem um clima de má administração. É óbvio que a responsabilidade principal por esses fatos cabe à política inadequada de recursos humanos na educação e, em particular, uma legislação recorrentemente equivocada em questões de tanta importância.

Deficiências de equiparação na esfera da universidade

As duas tendências tradicionais que mencionei no início do capítulo – isolacionismo e europeísmo – estão particularmente presentes no que se refere à educação superior (ensino superior), que na Espanha significa educação universitária (de fato, desde a reforma de 1970, não há modalidade alguma de ensino superior além da universidade). Se, por um lado, podemos encontrar uma abundante retórica europeísta florescendo em todas as universidades, por outro lado, o isolacionismo está continuamente presente, e é até favorecido por uma legislação que é, ela própria, prisioneira dessa dinâmica. Escrevo estas linhas no momento em que acaba de surgir uma nova lei que, apesar de suas pretensões iniciais de europeísmo e de mudanças substanciais, não é mais do que um retoque superficial na lei anterior de 2002 – que já não era mais do que outro

retoque na lei de 1983 –, uma lei não tão ambiciosa em relação à aproximação entre as universidades espanholas e europeias. Sob o pretexto de oferecer níveis mais altos de autonomia, o que realmente vem ocorrendo é, por um lado, a submissão das universidades a uma maior dependência em relação a suas respectivas Comunidades Autônomas e, por outro, a confirmação de hábitos de gestão universitária e de planos de estudo que, ao invés de ajudar, praticamente obstruem o que é conhecido como o “Processo de Bolonha”.

Há um sério risco de que a situação de isolacionismo na Espanha possa afetar não só o espaço comum do ensino superior, mas as próprias universidades. A endogenia na profissão docente universitária é uma deficiência antiga na Espanha, reconhecida e criticada por todos, mas que, ao invés de contribuir para combater, a legislação parece promover por novos meios. Em breve será difícil encontrar professores não catalães nas universidades catalãs, ou professores não andaluzes nas universidades andaluzas. Esses são apenas exemplos, aplicáveis a outras Comunidades Autônomas. É provável até mesmo que seja mais fácil encontrar nelas um professor inglês ou alemão do que um professor de outra parte da Espanha. O risco do isolacionismo, ao final, não deriva apenas de uma política inadequada de seleção da equipe docente, mas de outros aspectos cruciais, tais como planos de estudo e qualificações que, ao invés de produzir convergências, podem ter até mesmo um efeito de separação.

No momento, apesar das manifestações de europeísmo por parte de muitos políticos e de autoridades universitárias, existe a convicção unânime de que a Espanha não estará preparada para competir adequadamente, em 2010, no chamado espaço europeu de educação superior. Tempo demais está sendo perdido. Se examinarmos as avaliações internacionais, a imagem externa da universidade espanhola é bastante pobre; embora sejam passíveis de crítica, avaliações como as de Shangai, *The Times* etc. colocam as universidades espanholas em posições distantes do topo, o que, sem dúvida, cria um ambiente de opiniões desfavorável. No entanto, em contraste, a Espanha é atualmente o país que atrai o maior número de estudantes do programa Erasmus. Parece evidente que o que determina essa atração não tem tanta relação com o prestígio das universidades espanholas, mas sim com outros fatores: idioma, clima, atrações turísticas, custo de vida etc. Ainda assim, os fatos são positivos porque, acima de tudo, podem ser utilizados pelas universidades espanholas como elemento de difusão internacional; se o que inicialmente atraiu certos estudantes não foram as salas de aula, os professores ou a qualidade do ensino, estes fatores ainda podem vir a ser atraentes. As autoridades acadêmicas espanholas devem usar essas boas notícias não como um elemento tranquilizador, mas sim como um desafio para de fato promover o aprimoramento de suas instituições.

SEÇÃO 3

FORMAÇÕES POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

INTRODUÇÃO: O NACIONAL, O INTERNACIONAL E O GLOBAL

Robert Cowen

Certa vez, sugeri que educadores comparativistas “lessem o global”. Fiz uma distinção entre essa tarefa permanente e sua resposta contemporânea universalizante – globalização. Na educação comparada, “ler o global” significa a seleção de uma agenda de trabalho acadêmico¹, a identificação de ansiedades e perplexidades inseridas em uma interpretação das partes estrangeiras do mundo que são vistas – no sentido de que tais localidades tornam-se deliberadamente visíveis.

Assim, ao pensar comparativamente sobre a educação, cada geração vê coisas diferentes. Ao final do século XIX, os chineses estavam muito atentos ao progresso japonês; em meados do século XX, os chineses enxergaram a União Soviética; Tolstoy mostrou-se inquieto com a influência ocidental sobre os eslavos; mais tarde, os russos viriam a se preocupar com sua forte influência sobre os Estados bálticos; como parte de suas ideias sobre industrialização e racionalização, Max Weber analisou o surgimento do “especialista” – hoje nossos especialistas desenvolvem economias e especialistas em outras regiões.

Em termos profissionais, o ato de “ler o global” muda continuamente: é o conjunto de pressupostos iniciais adotados por uma nova geração de educadores comparativistas a respeito do que é significativo no mundo social sobre o qual procuram agir (Horace Mann ou Torrey Harris) ou, com os educadores comparativistas acadêmicos, sobre o qual procuram pensar. Uma geração posterior desses educadores lia o global de forma diferente: talvez enfatizando que os Estados são ou totalitários ou democráticos; que o caráter nacional é importante; que o progresso é linear e plausível; e que os impérios são benignos. Quando alguma perturbação importante afeta um ou dois desses pressupostos, a agenda de trabalho acadêmico muda mais uma vez, rapidamente. Novos pressupostos e novas agendas de atenção redefinem o campo de estudo: os Estados são ou comunistas ou democráticos; as identidades não são garantidas – vivemos em um mundo pós-moderno; os impérios são ruins e se transformam em neocolonialistas; o progresso não é linear. Com a mudança nas agendas de atenção e

1. NRTT: Cowen criou a expressão “agenda de trabalho acadêmico” há algum tempo para enfatizar que as preocupações estratégicas da educação comparada – aquilo que é visto como problemática – muda ao longo dos anos; e pode certamente ser mudado pela ênfase em novas perspectivas teóricas.

ansiedade, o prestígio dos departamentos acadêmicos aumenta ou diminui, a educação comparada torna-se mais (ou menos) sociológica, menos (ou mais) orientada a políticas, mais ou menos firmemente vinculada a agendas oficiais de política governamental.

Com a mudança nas agendas de atenção e ansiedade, ocorre também uma mudança na *episteme* – alteram-se os conceitos acadêmicos utilizadas em análises ou em descrições (COWEN, 2003). Assim, a preocupação com forças e fatores – úteis para a compreensão dos padrões educacionais do final do século XIX e meados do século XX na Europa, por meio de grandes lutas centradas no idioma e na religião bem como nos componentes políticos, tais como comunismo ou fascismo e democracia – é substituída por um esforço em oferecer maior rigor nas recomendações para políticas. O mundo é visto como suficientemente estável para concentrar-se na reforma gradual e no aprimoramento dos sistemas educacionais.

Sem dúvida, o mundo – o global – definitivamente não era assim. Era violento, revolucionário e perigoso. Nesse período, entre os eventos importantes estavam a Revolução Húngara e a invasão de Suez, e o início da Revolução Cubana. Mas a pequena parte do global que os educadores comparativistas daquela geração escolheram como objeto de estudo estava aberta a aprimoramentos por meio da aplicação da ciência social em educação – reconstrução urbana, cuidados de saúde e política social – em um ou mais mundos; e isso incluía a categoria homogeneizada, o terceiro mundo.

Não se trata simplesmente daquilo que o global de fato é: trata-se de como o global é lido e percebido, o que também define a agenda de trabalho acadêmico na educação comparada.

Como consequência, as vozes da educação comparada já não se manifestam em uníssono. Os debates não são cumulativos. As velhas vozes silenciam-se, tornam-se *passé* – estão lendo o “mundo errado”. Novas agendas de atenção e ansiedade deslocam as perplexidades normais – sobre igualdade de acesso à educação, mudanças curriculares, aprimoramento da formação docente, e daí por diante –, comuns no período de entusiasmo pelo poder do método científico. Um novo sentimento de culpa em relação ao neoimperialismo atrai para a educação comparada a teorização radical e crítica praticada no Chile ou no Magreb ou no Brasil. O próprio mundo político passa por uma releitura: a China torna-se tão importante quanto a União Soviética, enquanto a Índia permanece quase invisível. Os atores que ocupam o cenário da educação comparada são percebidos novamente: os escoceses; mulheres; a terceira idade; minorias invisíveis, como os coreanos no Japão, tornam-se visíveis. *Epistemes* mudam: a antropologia será útil; um “giro (ou revirada) linguístico” ocorre; descrições densas² de diversos tipos vão

2. NRTT: A expressão “giro linguístico” ou “revirada linguística”, um grande desenvolvimento na filosofia ocidental no século XX, designa o predomínio da linguagem sobre o pensamento, como um dos objetos da investigação filosófica. Apresentando um novo paradigma em filosofia, uma importante característica do “giro linguístico” é o foco na filosofia e áreas correlatas na relação entre filosofia e linguagem.

contextualizar significados em termos comparativos. Hoje é possível argumentar que passamos por essa mudança “lendo o global”.

O fim do Estado-nação foi discutido – e, com ele, em um tom um pouco nervoso, foi anunciado que, como consequência, chegava ao fim a educação comparada: uma variação sobre o tema de fim da história – e assim termina o estudo da história. O alegado fim da educação comparada aconteceu paralelamente ao alegado fim do Estado-nação. É uma ideia chocante. Mas certamente é também uma ideia peculiar, baseada em uma leitura bizarra tanto do global quanto da própria educação comparada.

O entendimento de que os educadores comparativistas estudavam o Estado-nação é verdadeiro apenas em parte. Em sua maioria, esses acadêmicos escolhiam uma unidade pessoal de análise como foco de sua própria agenda. Estudavam correlações, problemas e resolução de problemas, civilizações, e invólucros culturais. Poucos deles – por exemplo, Mallison (1966) – basearam seu trabalho explicitamente apenas no nacional (no caso de Mallison, por meio do conceito de caráter nacional). Em sua maioria, os demais educadores comparativistas daquela geração utilizaram o Estado-nação como fonte de suas narrativas ilustrativas enquanto elaboravam sua própria problemática central, intelectual ou teórica, como, por exemplo, tornar a educação comparada mais útil em momentos críticos de tomada de decisão. Certamente, tinham muito conhecimento sobre nações específicas, mas havia sempre uma *tertium comparationis*.

Além disso, a maneira pela qual a geração de educadores comparativistas começou seu trabalho, o foco da discussão analítica entre eles era a transferência de ideias, princípios, políticas, instituições e práticas institucionais educacionais. No entanto, eles se justificavam por meio de seleções da obra de Sadler e, portanto, grande parte do trabalho certamente versava sobre um aspecto do problema da transferência: o tema da contextualização social de sistemas educacionais – de que forma estão inseridos em suas sociedades.

Esse pode ser denominado o “problema osmótico”: as relações entre o que está fora e o que está dentro do sistema educacional. De que forma se opera essa relação e como denominá-la – daí a trajetória de trabalho na qual Hans luta com seus fatores como ferramenta interpretativa; King escreve (talvez em vão) sobre dinâmicas contextuais totais, e Holmes escreve (talvez de forma um tanto desajeitada) sobre seus três círculos – normas, instituições e ambiente. Assim, fica desequilibrada a tríade clássica que ocupa o cerne do problema do pensar sobre a educação comparada.

O problema clássico da educação comparada é constituído de três momentos: (i) *transferência*; (ii) *tradução* – o problema duplamente osmótico da inclusão de ideias, princípios, políticas e práticas educacionais em um lugar e de inseri-los em outro contexto social. Mais tarde, há (iii) a *transformação* do fenômeno

educacional, à medida que cresce socialmente, osmoticamente nesse novo contexto social.³

Se o trabalho dos educadores comparativistas é construído dessa forma, existe uma problemática contínua que a educação comparada aborda, embora a continuidade permaneça oculta enquanto os acadêmicos concentram seus esforços por alguns anos em um aspecto da tríade, deixando outros de lado, talvez perdendo de vista os três em seu conjunto de relações, como uma tríade de componentes isolados.

Assim sendo, o que se sugere é que existe pelo menos uma profunda continuidade naquilo com o qual os educadores comparativistas vêm lutando. Com algumas oscilações nas agendas de atenção e na abordagem epistêmica, eles vêm estudando o que Roberto Albarea (2006) inclui no conceito de intermedialidade. Aspectos dessa “intermedialidade” têm sido bastante explorados atualmente sob o rótulo de globalização.

Esse é o esforço atual que tem por objetivo redefinir os conceitos interpretativos utilizados para considerar novas relações internacionais de poder e a reestruturação do sistema mundial. Para cada geração de trabalho acadêmico, essas preocupações incluem – em diversos níveis de sofisticação e de acuidade teórica – os espaços sociais e as relações espaço-tempo por meio das quais fluem ideias e práticas, internacionalmente e transnacionalmente. O que preenche os espaços? O que lhes dá forma? O que flui? Como é que algo que tenha fluído altera sua configuração social à medida que é domesticado?

Algumas vezes, a transferência se mantém por algum tempo no centro do trabalho de determinados acadêmicos, mas é a tríade de transferência, tradução e transformação que dá estabilidade à educação comparada, e não simplesmente a exploração de uma forma de transferência ou de uma maneira de estudá-la. Jullien propôs apenas uma pequena parte desse problema para uma educação comparada moderna (e uma modernista), e o fez de forma relativamente trivial, enfatizando (no jargão contemporâneo) dados robustos e práticas baseadas em evidências. Não surpreende que tenha sido difícil avançar a partir dessa posição simplista. Desde então, estudiosos da educação comparada vêm lutando para configurar o problema acadêmico, para extrair e estabilizar os temas da tríade.

Talvez agora estejamos chegando lá. Todos os capítulos desta seção estão centrados nesses problemas: as relações entre o nacional, o internacional e o global; O “Entre” e a mudança de configuração. Quase todos os capítulos redefinem o espaço social – e tempo – do “Entre”; quase todos os capítulos mostram mobilidade

3. NRTT: Transferência, tradução e transformação são expressões criadas por Cowen, com significados específicos: (a) transferência diz respeito a uma ideia ou prática ou instituição educacionais (por exemplo, universidade) que se move de um lugar para outro, além dos limites internacionais legais; (b) tradução é o esforço (pelo “exportador” ou pelo “importador”) para mudar práticas, ideias ou instituições educacionais de modo que se ajustem ao novo contexto; (c) transformação diz respeito ao que acontece com algo que foi transferido e, depois de duas ou mais décadas, foi modificado no novo contexto.

internacional e transnacional, e seus novos padrões e agentes. Todos os capítulos discutem, de diferentes maneiras, a questão de fluxos. Todos os capítulos levantam, explícita ou implicitamente, a questão da tradução. A gama de questões e as respostas delineadas nesta seção são extremamente interessantes.

Referências bibliográficas

- ALBAREA, R.; ZOLETTO, D. Living the Betweenness: paradoxes and rhetorics; comparative attitude and educational style. In: SPROGØE, J.; WINTHER-JENSEN, T. (Eds.). *Identity, education and citizenship: multiple interrelations*. Frankfurt am Main/Oxford: Peter Lang, 2006. p. 165-174.
- MALLINSON, V. *An introduction to the study of comparative education*. 3.ed. London: Heinemann, 1966.

QUEM ESTÁ PASSEANDO PELO JARDIM GLOBAL? AGÊNCIAS EDUCACIONAIS E TRANSFERÊNCIA EDUCACIONAL

Jason Beech

Em 1900, Sadler alertou contra a transferência de práticas e políticas educacionais para contextos diferentes, destacando:

Nós não podemos perambular à vontade entre os sistemas educacionais do mundo, como uma criança passeando por um jardim, e pegamos uma flor de um arbusto e algumas folhas de outro e esperamos obter uma nova planta, se juntarmos o que colhemos e plantarmos no jardim de casa (SADLER, 1979, p. 49).

A essa época, as “crianças passeando pelos parques”, eram na sua maioria homens (*sic*), que haviam sido nomeados por seus governos para desenvolver seus próprios sistemas educacionais. Esses viajantes e reformadores acreditavam que, ao estudar outros sistemas educacionais, como os da Prússia e da França (dois dos jardins mais populares do século XIX), poderiam evitar alguns dos erros cometidos por outros países em seu progresso linear em direção a um sistema educacional ideal e, naturalmente, poderiam também encontrar alguns aspectos desses sistemas que poderiam ser adotados em casa.

Embora a palestra de Sadler tenha recebido grande atenção, e embora a frase acima seja uma das passagens mais citadas na literatura sobre educação comparada (na língua inglesa), seu conselho nem sempre foi seguido. A transferência educacional tem sido a *raison d'être* daquilo que se chamou “educação comparada aplicada” (COWEN, 2006). Desde os tempos de Jullien, Victor Cousin, Horace Mann, Tolstoy e Sarmiento, os pesquisadores da educação comparada têm dado conselhos orientados para políticas que indicam quais ideias educacionais, práticas ou instituições estrangeiras podem ser transferidas para solucionar problemas internos prementes.

Assim, por exemplo, quando os japoneses tiveram que encarar o “navio negro”¹ que revelou seu subdesenvolvimento tecnológico viram a educação como uma das

1. NRTT: “Navio negro” era como os japoneses se referiam aos navios – cujo casco era pintado com piche – que chegavam do Ocidente ao Japão nos séculos XVI a XIX. O primeiro desses navios a estabelecer comércio com o Japão em 1543 era português. Em 1630, entretanto, uma política isolacionista foi adotada pelo governo japonês. O comércio com o Ocidente só foi reiniciado mais de dois séculos depois, em 1853.

“chaves secretas” do poder do Ocidente (PASSIN, 1965). Se quisesse competir com o Ocidente, o Japão teria que adotar a educação ocidental. Educadores europeus foram contratados para dirigir instituições no Japão, e líderes e intelectuais japoneses foram enviados à Europa e à América do Norte para observar as práticas educacionais (TANAKA, 2005). O modelo administrativo foi importado da França. As escolas integradas mistas como unidades básicas do sistema escolar, as escolas normais e a educação profissionalizante (especialmente agrícola) foram transferidas dos Estados Unidos (PASSIN, 1965); e as universidades alemãs serviram de modelo para a criação da Universidade Imperial (TANAKA, 2005).

De forma semelhante, no final da década de 1950, quando, depois do fracasso de duas tentativas norte-americanas, a Rússia lançou o primeiro satélite artificial, houve um grande choque nos Estados Unidos. A crise do Sputnik foi considerada fruto de um fracasso educacional. As escolas americanas foram criticadas por sua natureza repressiva e por seu descaso (RAVITCH, 1983). Uma das soluções foi encontrada na escola primária (crianças de 4 a 7 anos) inglesa. Acadêmicos como Joseph Featherstone e Lillian Weber encabeçaram o movimento e passaram 18 meses (no caso de Weber) observando as escolas primárias inglesas. Em 1969, grupos de estudo de 20 cidades americanas foram à Inglaterra e, em 1971, tinham sido escritos nos Estados Unidos mais de 300 artigos sobre a reforma do ensino primário inglês. O número de escolas gratuitas cresceu rapidamente no final da década de 1960 e início da década de 1970, chegando a quase 500 em 1972 (RAVITCH, 1983).

Esse tipo de política orientada para a educação comparada, com ênfase na transferência de soluções de um contexto para outro, continua até os dias de hoje (BEECH, 2006a). Entretanto, este capítulo sugere que atualmente há novos atores (ou atores cada vez mais poderosos) no campo educacional envolvidos em transferência educacional. Será também sugerido que, dado o envolvimento de novos atores nesse campo, os processos por meio dos quais o conhecimento sobre a educação se movimentam entre contextos tomaram formas específicas e, conseqüentemente, a educação comparada necessita de novas fundamentações teóricas para tentar entender esses processos e seus efeitos práticos.

O capítulo é dividido em três seções. A primeira seção reflete sobre a nova configuração do campo educacional global. A segunda parte concentra-se na análise das agências internacionais e na forma como promovem certas ideias e práticas sobre educação. A terceira seção é a conclusão.

Novas crianças passeando pelo parque global

A movimentação de práticas, políticas e ideias educacionais entre diferentes localidades tem sido analisada em educação comparada por meio do conceito de transferência. As interpretações sobre transferência têm sido centradas, em grande parte, nas relações entre Estados nacionais (BEECH, 2006b). Não obstante, nas

atuais condições de globalização, as influências estrangeiras tornaram-se mais complexas. Giddens refere-se à sociedade global como a sociedade do “espaço indefinido” (GIDDENS, 1994, p. 107), do qual ninguém está excluído, posto que as tradições pré-existentes não podem escapar do contato com “o outro”, ou com modos alternativos de vida. Nesse contexto, existem relações sociais significativas que não se dão nem entre e nem fora dos Estados, “simplesmente atravessam as divisões de Estado” (GIDDENS, 1990, p. 66-67).

Dessa forma, a análise das influências estrangeiras na educação exige um conceito mais abrangente de espaço. É claro que as atuais teorias sobre influências estrangeiras na educação ainda devem considerar o Estado como um ator fundamental. Mas essas teorias devem ser capazes também de considerar outros atores envolvidos na transferência de ideias educacionais entre contextos, como agências internacionais, consultores, universidades, corporações, agências de desenvolvimento, blocos regionais e ONGs.

Por exemplo, “consultores carismáticos” viajam pelo mundo recomendando suas soluções e promovendo mudanças educacionais em nível de escola, distrito e estado. De modo similar, universidades em muitas partes do mundo enfrentaram (e ainda enfrentam) pressões por reformas amplas, que incluem a noção de que devem encontrar meios de complementar os recursos que lhes são destinados pelo governo (COWEN, 1996). Como observou Lyotard (1984) há alguns anos, o conhecimento em nosso tempo é produzido para ser vendido. Assim, se o departamento de educação de determinada universidade desenvolve certo conhecimento sobre como tornar uma escola (ou um sistema educacional distrital ou nacional) mais eficiente e eficaz, deve vender esse conhecimento no mercado de forma a contribuir com o desempenho da organização. Já faz algum tempo que as universidades estão envolvidas no negócio de consultoria. No entanto, tal como aconteceu com o mercantilismo, que alimentou o imperialismo europeu na busca de novos mercados desde o século XVI, a atual situação financeira das universidades em lugares como o Reino Unido cria fortes incentivos para a colonização de novos mercados para a venda de consultoria, especialmente nos países menos desenvolvidos. Assim, muitas universidades criaram (ou reforçaram) unidades especiais para desenvolvimento internacional, tornando-se atores poderosos no jogo de promoção de ideias educacionais orientadas para políticas.

Embora de modo diferente, a União Europeia também influencia as políticas educacionais de seus Estados-membros. O tratado de Maastricht determinou que o princípio de ações subsidiárias é aplicável à educação – a ação da comunidade é apenas subordinada e suplementar àquela dos Estados-membros. Não obstante, a União Europeia fez muito no sentido de orientar a política educacional dentro de seu espaço político de pelo menos três formas. A primeira forma pela qual a União influencia a política educacional é por meio, da promoção da cooperação entre seus membros, sugerindo que as autoridades nacionais de educação devem trocar ideias e aprender

com as melhores práticas identificadas nos diferentes sistemas educacionais dos Estados-membros (NÓVOA, 2002). O “Relatório europeu sobre a qualidade da educação escolar”, por exemplo, alega que sua intenção é criar um clima de diálogo e “prover uma sólida base de aprendizado entre os membros” (NÓVOA, 2002). Como observa Nóvoa, essas palavras soam muito similares à retórica dos comparativistas do século XIX. A União também provê orientações de política educacional ao estabelecer que certos indicadores ou referenciais por eles sugeridos (tendo em vista o princípio de ações subsidiárias) devem ser seguidos pelos sistemas nacionais de educação. Por fim, a meta de estabelecer um Espaço Europeu de Ensino Superior, por meio do que ficou conhecido como o Processo de Bolonha, é um exemplo da terceira forma pela qual a União molda as políticas nacionais de educação dentro de sua área de influência. Nesse caso, a União promove explicitamente a ideia de que as instituições de nível superior devem tornar-se mais padronizadas por toda a Europa, desenvolvendo estruturas similares para seus cursos, um sistema de créditos, graus equiparáveis e sistemas de controle de qualidade (NÓVOA, 2002).

Corporações que prestam serviços educacionais também vêm se tornando poderosos atores naquilo que veem como um mercado global da educação.² Em lugares como o Reino Unido, o setor público está terceirizando para o setor privado alguns de seus serviços educacionais – inclusive projetos de construção, administração das autoridades educacionais locais, inspeções escolares, capacitação de professores em serviço ou fornecimento de refeições nas escolas –, estabelecendo as chamadas Parcerias Público-privadas (CARDINI, 2006). Algumas das empresas que participam desses esquemas oferecem consultoria e serviços educacionais em diversos países. A título de exemplo, reproduzimos a mensagem do presidente da *Nord Anglia Education PLC*, publicada no portal da empresa:

A Nord Anglia transformou-se no ano passado, aproveitando a força de nosso pessoal e de nossos serviços no Reino Unido e usando-os para possibilitar oportunidades de crescimento no exterior. Tendo reconhecido o potencial internacional para nossos negócios, temos construído capacitação gerencial e alcance operacional em uma série de mercados no exterior durante alguns anos. Disponível em: <<http://www.nordanglia.com/chairman.php>>.

A *Global Education Management Systems* (GEMS) é outra companhia que orientou seus serviços para o mercado global. A GEMS opera uma rede internacional crescente de 65 escolas espalhadas por sete países – Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Índia, Catar, Alemanha, Líbia e Jordânia. Nas palavras de seu presidente:

A GEMS está apta a desenvolver e gerenciar escolas que vão ao encontro das necessidades de qualquer comunidade em qualquer lugar do mundo [...] Ao longo de três décadas, proporcionamos

2. As reflexões seguintes sobre o envolvimento das empresas no mercado global de ensino foram inspiradas pelo seminário de Stephen Ball – *La Participación del Sector Privado en la Educación Pública* –, organizado pelo *British Council* em novembro de 2005, em Buenos Aires.

educação de alta qualidade a centenas de milhares de estudantes em todas as partes do mundo. Por meio de pesquisa permanente e inovação contínua, e com um efetivo de consultores para agências governamentais, a GEMS tornou-se um catalisador de mudanças no setor educacional. Disponível em: <www.gemseducation.com> (grifos nossos).

O crescimento do número de escolas internacionais dirigidas por corporações multinacionais levanta uma série de questões sobre a possível emergência de uma “elite global” e sobre o papel dessas escolas na formação dessa elite (LAUDER, 2007). Não obstante, o mais importante para a análise oferecida neste capítulo é que essas empresas estão atuando como assessores educacionais que prestam serviços a escolas e governos, tanto locais quanto nacionais, em todo o mundo. Obviamente, as operações dessas companhias não podem ser igualadas a imitações das *Grandes Écoles* francesas³ no Brasil (COWEN; FIGUEIREDO, 1992), ou à transferência do sistema de créditos dos Estados Unidos para as universidades chinesas (STEINER; KHAMSI, 2000). Trata-se de processos diferentes, mas é precisamente este o ponto que quero ressaltar: com a participação de novos atores na atividade de consultoria orientada para políticas, com base na transferência de soluções de um contexto para outro, o espaço global da educação torna-se mais complexo. Para a educação comparada, como campo intelectual, surge a necessidade de criar novos aparatos conceituais para entender a circulação de ideias sobre educação no mundo de hoje, e o modo como essa circulação afeta as práticas educacionais em diferentes contextos.

Para colaborar com tal projeto, a próxima seção oferece algumas reflexões sobre o trabalho de um dos mais poderosos tipos de atores no campo da educação global – as agências internacionais – e sobre como podemos entender de que forma influenciam as políticas e práticas educacionais com suas recomendações.

O discurso educacional global: as agências internacionais e a circulação de conhecimento

As organizações como UNESCO, OCDE e Banco Mundial foram criadas para a reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial (BEECH, 2006b). Como essa função tornou-se redundante, nas décadas de 1950 e 1960 o trabalho dessas agências dirigiu-se para o desenvolvimento do mundo. Não se deve esquecer que esse novo papel das agências internacionais coincide com um período de pouca teorização no campo da educação comparada, como analisou Cowen: “Ou seja, aquilo que se tomou por teorização era a construção de um forte discurso metodológico e de escolas metodológicas” (COWEN, 1994, p. 102). O tema da cultura estava subordinado a discussões sobre métodos científicos. Assim, “com exceção da questão multicultural, a cultura não era problematizada em termos de

3. NT: As *Grandes Écoles* são instituições universitárias francesas fora do sistema de universidades, cujos critérios de ingresso são altamente seletivos. Elas se destinam principalmente à capacitação de futuros políticos, funcionários públicos de alto escalão, cientistas e intelectuais.

universo político” (COWEN, 1994, p. 102). Isso ocorreu em um momento em que os estudos da educação comparada eram dominados por uma “segurança intelectual e política de que conceder empréstimos era um ato generoso, e que tomar emprestado não era tão perigoso desde que houvesse disponibilidade de dinheiro e orientação via consultoria” (COWEN, 1994, p. 102).

Além disso, essa segurança foi reforçada, alguns anos mais tarde, por análises como aquelas oferecidas por Noah e Eckstein em 1969, que definiram os esforços iniciais das agências internacionais como se estivessem situadas em posição avançada na escala ficcional criada por sua crença em uma progressão linear na direção de uma educação comparada legitimada cientificamente: “O trabalho dessas organizações está na mão de especialistas. Assim, aquilo que começou como filantropia terminou com profissionalismo” (NOAH; ECKSTEIN, 1969, p. 82).

Ao menos na América Latina, as agências internacionais promoveram visões tecnocráticas e desenvolvimentistas sobre educação nas décadas de 1950 e 1960. Planejamento e desenvolvimento eram as diretrizes. Em 1956, na cidade de Lima, a UNESCO e a Organização dos Estados Americanos (OEA) organizaram a Conferência de Ministros da Educação; houve também um Seminário Interamericano de Planejamento Integral em Washington, em 1958, o mesmo ano em que a UNESCO organizou a Conferência Interamericana sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social. De forma semelhante, em 1964, na Argentina, a OCDE publicou um estudo denominado “Educação, recursos humanos e desenvolvimento econômico”, em colaboração com o Conselho Nacional para o Desenvolvimento, implementado em 1961 (SOUTHWELL, 1997).

Enquanto promoviam visões tecnocráticas e desenvolvimentistas, as agências internacionais defendiam uma série de tecnologias sociais universais abstratas – como o planejamento educacional – que, na lógica dessas agências, poderiam ser utilizadas para aperfeiçoar a educação na maioria dos contextos. Com a influência dessa racionalidade técnica, responsável pela introdução de tecnologias sociais como o planejamento educacional e a noção de currículo, houve uma tendência para aumentar a burocracia e a divisão do trabalho (pelo menos) nos sistemas educacionais da América Latina. Além disso, esse tipo de racionalidade contribuiu para uma divisão do trabalho no plano internacional: as organizações internacionais posicionaram-se como especialistas científicos capazes de criar soluções educacionais universais. Tais propostas foram e continuam sendo legitimadas por reivindicações de um *status* científico (UNESCO, 1996; LOCKHEED, 1992). Assim, suas recomendações são apresentadas como neutras e objetivas (PAPADOPOULOS, 1994), e podem ser aplicadas na maioria dos contextos para aperfeiçoar a educação.

A transferência de conhecimento educacional é considerada atualmente um dos principais papéis da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE. Desde seu primeiro empréstimo para a educação, em 1963, o Banco Mundial passou a ser a

maior fonte individual de financiamento externo para a educação em “países em desenvolvimento” (WORLD BANK, 1995, p. 14). Entretanto, o Banco reconhece que seus fundos ainda representam somente 0,5% do total gasto em educação pelos países em desenvolvimento. “Assim, a maior contribuição do Banco Mundial deve ser a assessoria” (WORLD BANK, 1995, p. 14). Isso coincide com uma nova visão que o Banco tem de seu próprio papel:

Tornar-se um Banco de Conhecimento para estimular a revolução do conhecimento nos países em desenvolvimento, e agir como um catalisador global para criar, compartilhar e aplicar o conhecimento de ponta necessário para a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico (WORLD BANK. *Portal*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: nov. 2001).

Mesmo tendo embarcado explicitamente nessa nova visão em 1996, essa declaração do Banco Mundial é, sobretudo, o reconhecimento de uma mudança que já havia ocorrido nos papéis que desempenhava. A publicação “The World Bank Review: priorities and strategies for Education” inclui entre suas referências mais de 30 textos educacionais publicados pelo Banco Mundial antes de 1996 (WORLD BANK, 1995).

No entanto, não é somente por meio de publicações que o Banco Mundial atua como um “catalisador global” de conhecimento. Seus programas de empréstimo encorajam os governos a dar maior prioridade a determinadas reformas, ou a privilegiar o ensino primário em detrimento do ensino superior. “Os projetos apoiados pelo Banco [...] dão mais atenção” a princípios particulares, e incentivam o envolvimento em certas práticas, ao enfatizar políticas específicas (WORLD BANK, 1995, p. 15).

Assim, quando o Banco Mundial declara que seu objetivo fundamental em educação é “ajudar os países que fazem empréstimos a reduzir a pobreza e melhorar o padrão de vida” (WORLD BANK, 1995, p. xii), o uso da expressão “países que fazem empréstimos” não implica apenas empréstimos de recursos financeiros. Nesse caso, deve ser entendida como tem sido usada tradicionalmente. Em estudos de educação comparada: o empréstimo de (específicas) ideias. Isso quer dizer que, quando os países clientes recebem do Banco Mundial um empréstimo para fins educacionais, esse ato não é somente uma transferência de fundos: é também uma transferência educacional. Juntamente com os recursos financeiros, o “país cliente” recebe também uma visão particular de educação.

A transferência de conhecimento educacional sempre esteve no centro da agenda da UNESCO (MAYOR; SEMA, 1997). Como uma organização para a cooperação intelectual, a UNESCO não tem funções de controle direto. Em vez disso, a instituição “cria um ambiente favorável, apresenta ideias, transfere conhecimento [...] e, sempre que possível, recursos” (UNESCO, 1996, p. 1).

De modo semelhante, um dos objetivos mais importantes da OCDE é a busca e a promoção de certos valores, regras e políticas universais, tanto entre os

Estados-membros como entre os não membros. Mas a OCDE não tem mandato prescritivo sobre os Estados-membros (PAPADOPOULOS, 1994). Como parte de seu papel, a OCDE “ajuda os responsáveis pela tomada de decisões a adotar orientações estratégicas [...] por meio da interpretação de problemas emergentes e da identificação de políticas que funcionam” (OECD. *Portal*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/home/>>. Acesso em: nov. 2001). Além disso, a OCDE produz “instrumentos, decisões e recomendações aceitos internacionalmente para promover as regras do jogo” em certas áreas (2001). Assim sendo, a transferência de conhecimento educacional de ponta é um dos principais papéis assumidos publicamente pela UNESCO, pelo Banco Mundial e pela OCDE.

Cada uma dessas agências tem diferentes propostas para a educação. A particularidade da visão de educação do Banco Mundial, quando comparada à das outras duas instituições, objetos de análise neste capítulo, é sua grande ênfase nos problemas econômicos. Dessa perspectiva, a reforma educacional deve ser orientada para acompanhar as “estruturas econômicas” (WORLD BANK, 1995, p. 3). Assim, a primeira das duas prioridades-chave para a educação é “suprir as crescentes demandas das economias por trabalhadores adaptáveis” (WORLD BANK, 1995, p. 1); e os países do Leste da Ásia são comumente usados como “excelentes exemplos daquilo que pode ser alcançado quando o sistema educacional é reformado em consonância com o sistema econômico” (WORLD BANK, 1995, p. 50). No trabalho do Banco, consideram-se as desigualdades econômicas entre países como consequência direta das disparidades educacionais. Eis um exemplo: se em 1960 a Coreia do Sul tivesse tido o mesmo baixo índice de matrícula escolar do Paquistão, seu PIB *per capita* em 1985 teria sido 40% inferior ao efetivamente registrado naquele ano (WORLD BANK, 1995, p. 23).

A perspectiva do Banco Mundial baseia-se fortemente na teoria do capital humano, uma teoria que, pelo que se tem afirmado, “não tem rival genuíno em termos de amplitude e rigor” (WORLD BANK, 1995, p. 21). As análises conduzidas (ou publicadas) pelo Banco que ajudam a construir sua posição na educação baseiam-se geralmente em medidas de taxas sociais de retorno do investimento em educação. Embora reconheça que essas taxas muitas vezes são difíceis de medir, o Banco Mundial afirma que esse tipo de análise tem “resistido aos testes de mais de três décadas de escrutínio cuidadoso” (WORLD BANK, 1995, p. 20-21). Como consequência da ênfase do Banco nos aspectos econômicos, muitas análises são elaboradas em termos de eficiência, definida como custo-eficiência. Um exemplo: lousas, giz e livros didáticos são considerados os “materiais instrucionais mais efetivos” (WORLD BANK, 1995, p. 7). De maneira similar, o trabalho em grupo é visto como uma técnica de ensino promissora para “países em desenvolvimento”, pois “sabe-se que é custo-efetivo” (LOCKHEED, 1992, p. 64).

A UNESCO tem um conceito muito diferente de desenvolvimento se comparada ao Banco Mundial. A visão que equaciona desenvolvimento humano

com desenvolvimento de recursos humanos é criticada pela UNESCO (MAYOR; SEMA, 1997). Os seres humanos não devem ser vistos como meros meios de produção e prosperidade material:

É simplesmente uma questão de olhar para os seres humanos não como instrumentos, meios para atingir objetivos econômicos, mas como fins em si mesmos, estando os objetivos econômicos subordinados à sua autorrealização e ao seu bem-estar (MAYOR; SEMA, 1997, p. 89).

A UNESCO tem uma perspectiva humanista, que situa o ser humano no epicentro do desenvolvimento. A partir desse ponto de vista, a educação deve voltar-se

para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; [...] deve promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais e religiosos (MAYOR; SEMA, 1997, p. 89-90).

A posição educacional da OCDE situa-se entre a perspectiva humanista da UNESCO e a ênfase do Banco Mundial nos aspectos econômicos. Papadopoulos (1994) sugere que, embora as preocupações econômicas tenham dominado o trabalho da OCDE, essa dominância é “amenizada pelo reconhecimento da dimensão social e dos propósitos de crescimento econômico e desenvolvimento” (MAYOR; SEMA, 1994, p. 11). Assim sendo, a OCDE tem um “papel implícito na área de educação, não só pela contribuição que pode dar ao crescimento econômico, mas também como meio para que o propósito desse crescimento – ou seja, o aumento de bem-estar –, possa ser realmente atingido” (MAYOR; SEMA, 1994, p. 11).

Portanto, essa agência tem visões conflitantes sobre algumas questões que dizem respeito à educação e chegam a entrar em controvérsias explícitas (como na ocasião em que a UNESCO criticou o Banco Mundial por transformar os professores em vilões responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelos países para reduzir seus custos educacionais) (CARNOY, 1999). Jones e Coleman (2005) revelam o papel da política no espaço das agências multilaterais, mostrando como a colaboração, a competição e a demarcação de territórios intelectuais e geográficos exerceram um papel significativo na configuração das agências internacionais que lidam com educação. Argumentou-se, por exemplo, que o famoso relatório de 1996, “Educação: um tesouro a descobrir”⁴, elaborado para a UNESCO pela Comissão Internacional sobre Educação e Aprendizagem para o Século XXI, foi

uma clara tentativa de restabelecer a credibilidade e o futuro político da UNESCO, após o fiasco de meados da década de 1980. Com o declínio da UNESCO como principal agência em desenvolvimento educacional, diante da ameaça da OCDE, ao norte, e do Banco Mundial, ao sul, a comissão foi encarregada de repensar as preocupações normativas convencionais da UNESCO sob uma nova perspectiva (DELORS et al., 1996, p. 85).

4. NT: O relatório foi publicado em português em 1997.

Entretanto, embora as propostas da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE sejam diferentes, um recente estudo sobre as influências dessas agências na reforma da formação de professores na Argentina e no Brasil durante a década de 1990 (BEECH, 2005) identificou uma série de pressupostos subjacentes comuns às propostas dessas organizações entre 1985 e 1996, revelando um sistema geral de pensamento que tornou possíveis essas opiniões simultâneas e aparentemente contraditórias.

Uma análise dos pressupostos sobre o futuro, inserida no trabalho dessas três agências, revelou uma surpreendente similaridade na sua forma de ver o futuro como a era da informação. Além disso, essas agências não só têm uma leitura similar do futuro, como também promovem princípios educacionais muito semelhantes que deveriam ser empregados para adaptar os sistemas educacionais à era da informação. Assim, dentro das propostas educacionais dessas três entidades, podemos identificar, não três, mas um único modelo universal de educação (BEECH, 2005).

Esse modelo é oferecido como ideal para a maioria dos contextos educacionais. Deve ser utilizado para julgar a maioria dos sistemas educacionais e, então, uma vez identificadas as falhas, servir como modelo para uma reforma. Dessa maneira, as agências internacionais estão produzindo um “discurso educacional global” (BEECH, 2005).

Esse discurso é global por seu escopo espacial (a educação em todo o mundo é seu objeto). É também um discurso global no sentido de tratar-se de uma teoria que, em nome de um verdadeiro conhecimento, e de algumas ideias sobre o que constitui uma boa educação, oferece um modelo universal de educação como estratégia global capaz de resolver a maioria dos problemas educacionais nos mais diferentes contextos locais.

O discurso educacional global foi absorvido pelos sistemas educacionais brasileiro e argentino durante a década de 1990, contribuindo para uma profunda reforma de cada um desses sistemas educacionais, criando as condições e as possibilidades para o surgimento de certas ideias e práticas em educação – e, ao mesmo tempo, limitando a possibilidade de surgimento de outras maneiras de pensar sobre a educação – o que significa, também, outras maneiras de agir. As ideias e práticas que podem ser incluídas no discurso educacional global implicaram uma ruptura significativa com o tipo de educação até então oferecida na Argentina e no Brasil. Por exemplo, durante as décadas de 1980 e 1990, as agências internacionais promoveram uma educação baseada no desenvolvimento de competências. Esse tipo de educação é muito diferente da definição enciclopédica tradicional de conhecimento nos sistemas educacionais do Brasil e da Argentina, países nos quais a educação baseava-se na transmissão de fatos e informações que o estudante deveria memorizar. Sendo assim, considerando essas diferenças, não se tratava apenas de ver alguns aspectos desses sistemas de ensino como ineficientes. A ideia era que esses sistemas deveriam ser inteiramente

modificados, e o modelo a ser seguido era o modelo universal de educação para a era da informação, promovido pelas agências, baseado nos princípios de descentralização, de autonomia escolar, de profissionalização dos professores, de currículo baseado em competências e de estabelecimento de sistemas centrais de avaliação (BEECH, 2005, 2006b).

Esse modelo universal abstrato é oferecido como uma norma a partir da qual a adequação de práticas educacionais existentes em determinado contexto pode ser avaliada. A partir da definição dos problemas em determinado contexto, as agências internacionais estabelecem suas agendas para discutir como aperfeiçoar a educação. Uma vez identificados os problemas, há somente um número limitado de temas que podem ser discutidos e também um número limitado de opções em termos de políticas que podem solucionar esses problemas. E o modelo oferece também essas possíveis soluções. Conseqüentemente, é pela definição dos problemas de um contexto educacional e pela oferta simultânea de soluções para esses mesmos problemas que o modelo promovido pelas agências internacionais reduz o espaço do discurso em relação a possibilidades em cada contexto educacional em que tal modelo é implementado.

Entretanto, as mudanças significativas da década de 1990 na Argentina e no Brasil, no nível da retórica oficial, não se traduziram necessariamente em práticas. Pelo contrário, como apontaram alguns educadores entrevistados, na Argentina e no Brasil, a implementação do modelo universal de educação promovido pelas agências internacionais encontrou resistência, reinterpretações e uma série de problemas práticos inesperados.

Beech (2005) explicou de que modo as agências internacionais influenciam as reformas educacionais, indicando que essas entidades estavam produzindo um discurso educacional global. Entretanto, não está claro de onde vem esse discurso. Estariam as agências internacionais reproduzindo, por meio de suas propostas, um discurso produzido por elas mesmas? Ou estariam elas reproduzindo um discurso mais amplo, produzido em outro lugar.

Para explorar essas questões, é preciso situar as agências internacionais e o discurso educacional global dentro de uma teoria geral da circulação do discurso no campo da educação global. O desenvolvimento dessa teoria pode ser dividido em três tarefas:

- identificar os diferentes posicionamentos no campo educacional global;
- identificar as relações entre esses diferentes posicionamentos ou, em outras palavras, entender como o discurso se movimenta entre essas posições;
- entender como esse discurso se transforma ao se movimentar de um posicionamento para outro.

Adaptaremos a teoria de Bernstein sobre o modo como as diferentes posições dos sujeitos dentro de um discurso afetam a forma como esses sujeitos interpretam e agem sobre um discurso pedagógico para cumprir a primeira das tarefas definidas

acima (BERNSTEIN, 1990). Porém, em nome da clareza, o vocabulário de Bernstein será ligeiramente alterado: usarei “posicionamento dentro do campo” em lugar de “posicionamento dentro do discurso”.

É importante enfatizar que as diferentes posições dentro do campo educacional são contextos de produção, recontextualização e/ou reprodução de um discurso. Os indivíduos podem ocupar mais de uma posição simultaneamente dentro desse campo, como também podem mudar de posição em períodos diferentes. Não obstante, é esse posicionamento dentro do campo que vai definir os recursos e as possibilidades que o sujeito que ocupa essa posição terá à sua disposição para agir sobre o discurso educacional (BERNSTEIN, 1990).

Cinco posicionamentos serão identificados: espaço acadêmico global, agências internacionais, o Estado, espaço acadêmico local e instituições educacionais. Inicialmente, cada uma dessas posições serão descritas e, posteriormente, as relações entre elas serão consideradas.

O espaço acadêmico global é o local de criação seletiva e alteração de novas ideias e onde são desenvolvidos os discursos acadêmicos especializados. Esse contexto é criado a partir dos diversos posicionamentos, relações e práticas que emergem da produção daquilo que chamaremos de discurso acadêmico global. É principalmente nesse nível que se encontram os controles do pensável/impensável:

Hoje, os controles sobre o impensável encontram-se, essencialmente, mas não inteiramente, direta ou indiretamente, nas estratificações superiores do campo educacional, mais especificamente na parte relacionada com a produção, mais do que com a reprodução do discurso; já o pensável é uma recontextualização regulada pelo poder nas estratificações inferiores do campo⁵ educacional – ou seja, no nível da reprodução, mais do que na produção (BERNSTEIN, 1990, p. 181).

O espaço acadêmico global é constituído pelo fluxo de ideias que atravessam as redes sociais, acadêmicas e políticas. Castells (2000, p. 408) sugere que existe uma nova lógica espacial na era da informação que ele rotula de “espaço de fluxos”. Essa é a forma espacial característica das práticas sociais que dominam e moldam o que esse autor chama de “sociedade em rede”. Por fluxos, Castells entende que: “As sequências intencionais, repetitivas e programáveis de troca e interação entre posições separadas fisicamente, ocupadas por atores sociais nas estruturas econômicas, políticas e simbólicas das sociedades” (CASTELLS, 2000, p. 442).

A rede de comunicações (principalmente eletrônicas) é o suporte material fundamental que define esse espaço. O espaço de fluxos é a lógica espacial dominante da sociedade porque é a lógica espacial das organizações e instituições que têm um papel estratégico na formação das práticas sociais e da consciência social na sociedade como um todo. Esse é o espaço que é ocupado pelas “elites tecnocráticas-gerenciais-financeiras [e acadêmicas]” (CASTELLS, 2000, p. 443).

5. Utilizamos a palavra “campo” em lugar da palavra “sistema”, na citação de Bernstein, para adaptá-la à linguagem deste capítulo.

O fluxo de ideias que constitui o espaço acadêmico global materializa-se em diferentes tipos de suportes materiais, como periódicos acadêmicos e livros internacionais, conferências internacionais, movimentação de acadêmicos e estudantes universitários e projetos de pesquisa internacional.

As pessoas que ocupam essa posição são indivíduos provenientes de diferentes culturas que participam dessa troca de ideias. No entanto, para participar, essas pessoas devem ser bilíngues: devem dominar tanto sua própria cultura quanto uma cultura acadêmica global cosmopolita necessária para operar nessa localidade. Embora diferentes culturas contribuam para a formação dessa cultura acadêmica global, isso não significa que todos os parceiros serão tratados da mesma forma nesse diálogo. As culturas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos são dominantes no espaço acadêmico global.

A segunda posição identificada é a das agências internacionais. Com base em questões pragmáticas urgentes e ações voltadas para melhorias, as agências internacionais posicionaram-se como especialistas que podem interpretar o discurso acadêmico global e traduzi-lo (por meio de um processo de supersimplificação) em propostas educacionais universais práticas.

Assim sendo, as agências internacionais podem ser vistas como um ambiente de reprodução do discurso acadêmico global. Porém, ao reproduzir esse discurso, as agências internacionais baseiam suas propostas em um conjunto similar de pressupostos: não problematizam aquilo que é postulado como autoevidente. Sua preocupação com questões pragmáticas urgentes cega-as, impedindo-as de perceber sobre quais pressupostos, – noções bastante conhecidas – e em quais formas de pensar estabelecidas, mas não analisadas, suas práticas estão sendo baseadas. Desse modo, as agências internacionais limitam seu próprio espaço de discurso. Assim, enquanto apresentam suas propostas, produzem, por meio de um processo de supersimplificação, um discurso diferente, que foi chamado neste capítulo de “discurso educacional global”.

A terceira posição mencionada foi o Estado. De modo geral, o Estado é o âmbito de produção de um tipo específico de discurso que chamaremos de “discurso de políticas”. Consequentemente, o Estado encontra-se em uma posição que o obriga a traduzir outros discursos por meio de um processo de negociação em políticas educacionais. Mas quais discursos? Essa é uma questão fundamental que tem diferentes respostas em diferentes localidades e em diferentes períodos históricos. Nesse sentido, o Estado é o pilar de uma batalha política.

A posição seguinte que identificamos é o espaço acadêmico local. Esse contexto é criado pelas posições, relações e práticas que surgem da produção do discurso acadêmico local que é produzido, em parte, com a tradução e a interpretação do discurso acadêmico global. No entanto, essa posição também alimenta o discurso acadêmico global com o discurso local numa relação circular. Em diferentes sociedades, pode haver consideráveis diferenças no grau de desenvolvimento dessa

posição. Podem-se esperar também particularidades marcantes na relação com as demais posições, em diferentes locais e em diferentes momentos.

Por fim, sugere-se, as instituições educacionais são criadas, de modo geral, pelas posições, relações e práticas decorrentes da reprodução de discursos produzidos em todas ou em algumas das outras posições. Em tese, na maioria das sociedades, o discurso de políticas produzido pelo Estado é que deveria exercer a maior influência nessa posição. Em algumas sociedades, porém, o discurso acadêmico local poderia ter uma influência importante sobre as instituições. Em sociedades nas quais as universidades estão envolvidas com pesquisa, é preciso fazer uma distinção importante entre os tipos de instituição. Nesses casos, as universidades também participam da produção do discurso acadêmico local e algumas delas podem até participar na produção do discurso acadêmico global. Consequentemente, os sujeitos posicionados dentro das universidades têm outros recursos e possibilidades para envolver-se com o discurso que se espera que reproduzam.

Definidas as diferentes posições, são estas as questões mais importantes a considerar: as relações estabelecidas entre as diferentes posições (ou como os discursos se movimentam entre elas); e a compreensão do modo como o discurso se transforma ao se deslocar entre posições diferentes.

Nas décadas de 1980 e 1990, de modo geral, o movimento do discurso acadêmico global para as agências internacionais resultou, por meio de um processo de supersimplificação, na transformação desse discurso naquilo que chamamos neste capítulo de discurso educacional global.

Ao apropriar-se de certos conceitos ou ideias, as agências internacionais os transformam em generalizações supersimplificadas, que são oferecidas como soluções educacionais para a maioria dos contextos. Essa defesa é feita sem que seja especificado o contexto, de forma que, inevitavelmente, as ideias precisam ser simplificadas para que se tornem suficientemente maleáveis para adaptar-se a todos os contextos, sem que ao mesmo tempo percam certa estabilidade. É assim que se produz o discurso educacional global. Esse discurso passa então a ser especialmente atraente para alguns Estados devido à sua simplicidade (BALL, 1998).

Esse discurso introduz uma linguagem, uma forma de classificar e pensar a educação. Estes termos e conceitos constroem a realidade social na mesma medida em que a expressam e moldam a forma de entender e pensar a educação. Um exemplo pode ser visto na dificuldade de libertar-se do conceito de sistemas educacionais ou da classificação de educação primária, secundária e terciária. Durante muito tempo, essas noções enquadraram a forma pela qual as pessoas pensam a educação e, em muitos casos, foram disseminadas por agências internacionais (COWEN, 2000).

O conceito de “aprendizagem continuada”, assim como a ideia de “sistema educacional”, provavelmente não foi criado por agências internacionais. Mas essa não é a questão que nos interessa. O conceito original pode mesmo ter sido bastante

complexo e específico. Foi por meio do processo de supersimplificação descrito acima que essas noções se desenvolveram, tornando-se parte do discurso educacional global.

Além disso, o processo de supersimplificação é inevitável, tendo em vista a forma como as agências internacionais definem o espaço social, principalmente com a divisão do mundo em países desenvolvidos e não desenvolvidos. Essa maneira de pensar o espaço social pode ser útil para a distribuição de orçamentos e para decidir quanto dinheiro investir em cada país ou região. Entretanto, se for usada para diagnosticar ou defender políticas, essa definição de espaço inevitavelmente dará origem a generalizações perigosas. Em outras palavras, se o papel das agências internacionais é captar o discurso educacional e traduzi-lo em recomendações de políticas que podem ser aplicadas nos mais diversos contextos do mundo (ou de uma região), é inevitável que esse processo resulte em supersimplificação e supergeneralização das ideias originais.

Esse é um processo perigoso, pois, na prática, é impossível prever os efeitos da localização do discurso educacional global, como demonstraram os casos da Argentina e do Brasil (BEECH, 2005). Devido à posição específica que ocupam as agências internacionais dentro do campo educacional, o modelo universal de educação que elas promovem não pode considerar as circunstâncias contextuais específicas que afetam o modo como as políticas são interpretadas e colocadas em prática (BALL, 2000). Consequentemente, os efeitos práticos da apropriação do discurso educacional global em um sistema de educação não podem ser simplesmente deduzidos das propostas das agências internacionais, nem do discurso de políticas.

Pelo contrário, já foi demonstrado (BEECH, 2005) que existem problemas importantes na tradução de simplicidades abstratas do modelo de educação universal promovido pelas agências internacionais em práticas interativas ligadas a um contexto. Embora seja um modelo universal (que não considera as especificidades de cada contexto para o qual é transferido), a forma como esse modelo é adotado e adaptado depende de características do contexto de recepção. Consequentemente, o problema principal não é tanto que os efeitos esperados não sejam atingidos, mas sobretudo os efeitos inesperados que o discurso educacional global produz ao ser localizado. Por esse motivo, talvez as agências internacionais devam revisar sua abordagem que promove estratégias globais abstratas para solucionar problemas locais específicos.

A relação entre as agências internacionais e o Estado – assim como todas as relações consideradas nesse modelo – não pode ser analisada de maneira abstrata. Em outras palavras, as posições assumidas no campo educacional global que foram mencionadas poderiam, em princípio, ser utilizadas para analisar a circulação do discurso entre as diferentes sociedades e dentro delas. Por esse motivo, as relações entre as diferentes posições só serão analisadas no final do capítulo sobre a Argentina e o Brasil na década de 1990.

A questão sobre qual discurso foi utilizado pelo Estado para produzir seu discurso ligado a políticas tem uma resposta clara no caso da Argentina e do Brasil na década de 1990: em ambos os países, o discurso educacional global substituiu os discursos educacionais disponíveis no Estado (BEECH, 2005). Além disso, o processo por meio do qual o discurso educacional global foi traduzido em políticas não incluiu uma transformação importante desse discurso, e não houve diferenças significativas entre as traduções feitas pelos Estados argentino e brasileiro (BEECH, 2005).

O que aconteceu, então, com o espaço acadêmico local na Argentina e no Brasil? A questão básica é como o discurso acadêmico local se relacionava com o Estado na Argentina e no Brasil durante a década de 1990. Uma resposta imediata poderia sugerir a existência de uma barreira entre o Estado e o espaço acadêmico local. Aparentemente, o discurso educacional global permeou o Estado, não deixando espaço para um discurso acadêmico local. Mas a uniformidade de temas que podemos observar no discurso acadêmico na Argentina e no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990 (BEECH, 2002) sugere que houve também uma forte conexão entre o discurso educacional global e o discurso acadêmico local tanto na Argentina quanto no Brasil durante a década de 1990.

Sendo assim, existem aparentemente dois problemas principais em relação ao espaço acadêmico local na Argentina e no Brasil. O primeiro problema diz respeito ao grau de desenvolvimento que o espaço acadêmico local atingiu. O segundo problema é saber até que ponto o espaço acadêmico local nesses dois países é independente do Estado e das agências internacionais.

Gostaríamos de propor um argumento sobre o que aconteceu na Argentina e no Brasil na década de 1990: faltava nitidez à distinção entre essas três diferentes posições – agências internacionais, Estado e espaço acadêmico local. Ao ascender na hierarquia acadêmica, grande parte da elite acadêmica argentina – e pelo menos uma parte da brasileira – é contratada por agências internacionais ou pelo Estado. Além disso, as agências internacionais – e até certo ponto, o Estado – são fontes fundamentais de recursos para a pesquisa nesses países e, como donos desses recursos, definem a agenda.

O resultado de ter os mesmos indivíduos ocupando essas três diferentes posições é o desenvolvimento de uma classe de guardiões, levando o espaço discursivo a fechar-se nessas três posições. Essa classe de guardiões controla a relação entre o sistema educacional e o espaço acadêmico global. Uma vez que também controla o espaço acadêmico local, essa classe acaba por controlar a produção do conhecimento e, conseqüentemente, a relação do sistema educacional com o pensável/impensável.

Se as agências internacionais fecham o espaço do discurso no Estado e no espaço acadêmico local com seu discurso educacional global, dificilmente serão desenvolvidos modos alternativos de pensar a educação. Teoricamente, o espaço acadêmico local deveria ser o produtor de uma alternativa ao discurso educacional

global, concorrendo, assim, com as agências internacionais e tentando ocupar o espaço do discurso do Estado. Entretanto, isso não aconteceu na Argentina nem no Brasil durante a década de 1990.

Por fim, a aplicação do modelo na Argentina e no Brasil na década de 1990 mostrou uma desconexão significativa entre o discurso educacional global (e o discurso sobre políticas) e as instituições educacionais. O contato com os discursos locais e com as circunstâncias contextuais específicas transformou sensivelmente o discurso educacional global. Essa transformação resultou em resistência, reinterpretções e uma série de efeitos inesperados.

Um exemplo são os efeitos práticos da reforma dos regulamentos curriculares na Argentina. Antes das reformas da década de 1990, não havia qualquer expectativa de que os professores na Argentina participassem das decisões relacionadas ao conteúdo que deviam transmitir (GVIRTZ; BEECH, 2004). Influenciada pelas agências internacionais, a reforma enfatizou a autonomia e a criatividade por parte dos professores que deveriam ser capazes de ter liberdade para escolher os conteúdos específicos das aulas, de acordo com o contexto local e as características dos estudantes, porém respeitando as orientações gerais das agências centrais do Estado. Contudo, uma série de entrevistas com professores e educadores de professores mostrou que muitos docentes argentinos, ao se defrontar com uma autonomia para a qual não estavam preparados, começaram a utilizar na estruturação de suas aulas os índices dos manuais que as editoras produziam para os estudantes (BEECH, 2005). Uma vez que os novos documentos curriculares não fornecem um guia detalhado sobre quais conteúdos devem ser incluídos, (alguns) professores buscaram outro guia que substituísse o currículo prescritivo que tinham no passado. Encontraram esse guia nos manuais produzidos pelas editoras para os estudantes. Portanto, uma ideia que é aceitável como um ideal abstrato – os professores deveriam ter autonomia para decidir sobre o conteúdo das aulas – acarreta consequências inesperadas quando colocada em prática e recontextualizada.

Além disso, políticas semelhantes tiveram consequências muito distintas em contextos diversos. Eis um exemplo: as agências internacionais defendiam a ideia segundo a qual o treinamento baseado na prática nas escolas deveria tornar-se uma parte fundamental na formação de professores. Essa ideia, adotada como política para a formação de professores tanto na Argentina quanto no Brasil, teve interpretações significativamente diferentes em cada um desses países. No Brasil, as concepções dominantes sobre a formação de professores incluíam a ideia de que futuros professores deveriam fazer experiências com classes verdadeiras, construindo seu próprio conhecimento pedagógico. Consequentemente, os estagiários passavam boa parte do tempo em atividades práticas e, por esse motivo, os educadores de professores que foram entrevistados consideravam que estender o tempo dedicado a essas atividades era “um delírio”, além de ser impossível de administrar. Na

Argentina, segundo a óptica dos educadores de professores, os estagiários gastavam muito pouco tempo em capacitação prática e, portanto, o tempo que os estagiários passavam nas escolas era visto como um aspecto positivo da reforma, e como uma resposta a uma reivindicação histórica dos educadores de professores (BEECH, 2005). Tendo em vista que essa proposta abstrata das agências internacionais foi localizada em diferentes contextos, os efeitos práticos foram muito diversos em cada um desses lugares específicos.

Portanto, embora as agências internacionais façam propostas universais que, em teoria, são aplicáveis a quase todos os contextos, os efeitos práticos dessas propostas dependem muito das características específicas dos contextos em que serão traduzidas em práticas interativas e sustentáveis. Ao final, esses processos resultam em uma forte desconexão entre o discurso educacional global (e o discurso ligado a políticas) e as instituições educacionais.

Considerando-se a uniformidade das reformas educacionais e do discurso acadêmico local na América Latina, parece possível generalizar esses resultados globais para muitos países dessa região. Contudo, o modelo deve ser testado nessas sociedades. Nas observações finais, serão divulgadas algumas ideias sobre como o modelo poderia ser desenvolvido.

Conclusão

Foi sugerido neste capítulo que o espaço educacional global tornou-se mais complexo, com diferentes tipos de atores participando cada vez mais na prestação de serviços de aconselhamento aos governos com foco em políticas, com base na transferência de ideias ou práticas educacionais de um contexto para outro.

Assim sendo, o capítulo concentrou-se em um tipo específico de ator: as agências internacionais. Ofereceu-se um modelo teórico, sugerindo que a lógica interna das agências internacionais abastecia essas instituições com certos recursos e possibilidades para engajar-se com um discurso educacional e agir sobre o mesmo. É importante enfatizar (mais uma vez) que o modelo analisou agências internacionais como ocupantes de uma determinada posição no campo educacional global. Os indivíduos que trabalham para as agências podem ocupar ao mesmo tempo outras posições – como espaços acadêmicos locais, caso realizem pesquisa na universidade, ou em centros de pesquisa. Contudo, embora os recursos dos indivíduos sejam importantes, a posição que ocupam em um momento determinado também exercerá influência sobre as possibilidades de um determinado indivíduo para engajar-se com o discurso educacional. Por exemplo: um acadêmico que faz pesquisa na universidade pode levar três anos desde o momento em que começa um projeto de pesquisa até o momento em que publica seus resultados em um livro. Se for contratado por uma agência internacional para empreender um estudo – por exemplo, sobre desigualdades nas escolas –, esse

mesmo indivíduo poderá ser solicitado a, no prazo de um ano, realizar o trabalho de campo, analisar os dados e apresentar à organização um relatório relevante para a prática. Claramente, sua própria capacitação como pesquisador influenciará o tipo de conhecimento que esse indivíduo produz em ambos os casos, mas é bastante evidente também que as possibilidades que teve para engajar-se com o discurso educacional em um caso e no outro são bem diversas, resultando em dois textos que, embora produzidos pelo mesmo indivíduo, oferecem tipos de discurso bastante diferentes. Consequentemente, é evidente que a lógica da pesquisa básica e do espaço acadêmico pode mudar tendo em vista as pressões que os acadêmicos sofrem para gerar renda para suas instituições e/ou para si próprios por meio de pesquisa via contrato⁶ (ver, por exemplo, BALL, 2001).

Entretanto, voltando ao argumento central deste artigo, a questão é se os outros atores mencionados como participantes ativos no campo da educação global – corporações, União Europeia, ONGs, consultores – poderiam ser incluídos no modelo oferecido. Para incluir essas categorias de agentes como posições específicas no campo da educação global, é preciso identificar uma lógica interna a partir da qual seria possível deduzir certas constantes nos recursos, bem como suas possibilidades de envolver-se com o discurso educacional e agir sobre ele. Assim, talvez a lógica empresarial da obtenção de lucro interfira na maneira como essas organizações promovem certas práticas educacionais; e embora haja diferentes tipos de empresas envolvidas na promoção de ideias e práticas educacionais, algumas constantes na maneira como as corporações transformam o discurso educacional em recomendações para governos e instituições podem ser encontradas. Da mesma forma, se aplicarmos esse modelo ao espaço europeu, a União Europeia deveria ser incluída com posição de destaque. Como posicionamento no campo educacional global, a lógica interna da UE não pode ser diretamente deduzida a partir da lógica das agências internacionais identificada neste capítulo. A UE provavelmente possui sua própria lógica, recursos específicos e possibilidades de envolver-se e agir de acordo com o discurso educacional.

A outra questão a considerar é a recontextualização, ou de que forma o discurso educacional se transforma à medida que se movimentar em diferentes posições. Precisamos entender a maneira pela qual as instituições transformam as recomendações abstratas de outros atores em práticas interativas e sustentáveis. É nas escolas, nas faculdades de formação de professores, nas universidades e em outras instituições de base prática que aparecem os efeitos práticos da circulação do discurso no campo educacional global. Provavelmente, como notou Sadler, as mudas recolhidas não se transformarão em uma “planta viva” quando forem

6. NRTT: Existe atualmente um mercado onde a pesquisa sobre tópicos específicos tem se desenvolvido consideravelmente. Esse tipo de pesquisa via contrato é financiada por organizações como governos, fundações, ONGs etc. Os acadêmicos são literalmente contratados para apresentar um tipo de pesquisa que é solicitado pelo cliente e que se relaciona a uma política ou tópico específico.

transplantadas para um novo solo, mas isso não significa que não produzam efeitos. Mesmo uma planta morta carrega micro-organismos que podem alterar um ecossistema e, sendo comparativistas, precisamos entender de que forma as novas crianças que passeiam pelo jardim global estão afetando o nosso jardim.

Referências bibliográficas

- BALL, S. J. Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998.
- BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S. J. (Ed.). *Sociology of education: major themes*, v. 4. London: Routledge Falmer, 2000.
- BALL, S. J. You've been NERFed! Dumbing down the academy: National Educational Research Forum: A National Strategy; consultation paper, a brief and bilious response. *Journal of Education Policy*, v. 16, n. 3, p. 265-268, 2001.
- BEECH, J. *International agencies, educational discourse, and the reform of teacher education in Argentina and Brazil (1985-2002): a comparative analysis*. 2005. Tese (Doutorado) – Institute of Education, University of London. (mimeo).
- BEECH, J. Latin American education: perception of linearities and the construction of discursive space. *Comparative Education*, v. 38, n. 4, p. 415-427, 2002.
- BEECH, J. Redefining educational transfer: International agencies and the (re)production of educational ideas. In: SPROGOE, J.; WINTHER-JENSEN, T. (Eds.). *Identity, education and citizenship: multiple interrelations*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2006b.
- BEECH, J. The theme of educational transfer in comparative education: a view over time. *Research in Comparative and International Education*, v. 1, n. 1, p. 2-13, 2006a.
- BERNSTEIN, B. *The structuring of pedagogic discourse*. London: Routledge, 1990.
- CARDINI, A. An analysis of the rhetoric and practice of educational partnerships in the UK: an arena of complexities, tensions and power. *Journal of Education Policy*, v. 21, n. 4, p. 393-415, 2006.
- CARNOY, M. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO-IIEP, 1999. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120274e.pdf>>.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. 2.ed. Oxford: Blackwell, 2000.
- COWEN, R. Acting comparatively upon the educational world: puzzles and possibilities. *Oxford Review of Education*, v. 32, n. 5, p. 561-573, 2006.
- COWEN, R. Introducción al dossier nuevas tendencias en educación comparada. *Propuesta Educativa*, v. 10, n. 23, p. 4-7, 2000.
- COWEN, R. Performativity, post-modernity and the university. *Comparative Education*, v. 32, n. 2, p. 245-258, 1996.
- COWEN, R. Schools and selected aspects of culture from the perspective of comparative education: neither a borrower nor a lender be. In: THOMAS, E. (Ed.). *International perspectives on culture and schooling: a symposium proceedings*. London: Department of International and Comparative Education, Institute of Education, University of London, 1994.
- COWEN, R.; FIGUEIREDO, M. Brazil. In: COOKSON JR., P. W.; SADOVNIK, A. R.; SEMEL, S. F. (Eds.). *International handbook of educational reform*. London: Greenwood Press, 1992.
- GIDDENS, A. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity in association with Blackwell, 1990.

- GIDDENS, A. Living in post-traditional society. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (Eds.). *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in modern social order*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- GVIRTZ, S.; BEECH, J. From the intended to the implemented curriculum in Argentina: exploring the relation between regulation and practice. *Prospects*, v. 34, n. 3, p. 371-382, 2004.
- JONES, P.; COLEMAN, D. *The United Nations and education: multilateralism, development and globalisation*. London: Routledge Falmer/Taylor & Francis Group, 2005.
- LAUDER, H. International schools, education and globalization: Towards a research Agenda. In: HAYDEN, M.; LEVY, J.; THOMPSON, J. (Eds.). *Handbook of research in international education*. London: Sage, 2007.
- LOCKHEED, M. E. *Improving primary education in developing countries*. Oxford: Oxford University Press for World Bank, 1992.
- LYOTARD, J. F. *The postmodern condition: a report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- MAYOR, F.; SEMA T. *UNESCO: an ideal in action; the continuing relevance of a visionary text*. Paris: UNESCO, 1997.
- NOAH, H.; ECKSTEIN, M. *Toward a science of comparative education*. London: Macmillan, 1969.
- NÓVOA, A. Ways of thinking about education in Europe. In: NÓVOA, A.; LAWN, M. (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of and education space*. Dordrecht: Kluwer, 2002.
- OECD. *Portal*. Disponível em: <www.oecd.org>.
- PAPADOPOULOS, G. *Education 1960-1990: the OECD perspective*. Paris: OECD, 1994.
- PASSIN, H. *Society and education in Japan*. New York: Columbia University, Teachers College and East-Asian Institute, 1965.
- RAVITCH, D. *The troubled crusade: American education, 1945-1980*. New York: Basic Books, 1983.
- SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? Address given at the Guildford educational conference on Saturday 20 October 1900. In: HIGGINSON, J. H. (Ed.). *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*. Liverpool: DeJall & Meyorre, 1979. p. 48-51.
- SOUTHWELL, M. Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente: el legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-76). In: PUIGGROS, A. (Ed.). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina, 1955-1983*. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1997.
- STEINER-KHAMSI, G. Transferring education, displacing reforms. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2000.
- TANAKA, M. *The cross-cultural transfer of educational concepts and practices: a comparative study*. United Kingdom: Symposium Books, 2005.
- UNESCO. *Medium-term strategy 1996-2001*. Paris: UNESCO, 1996.
- WORLD BANK. *Portal*. Disponível em: <www.worldbank.org>.
- WORLD BANK. *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington, DC: World Bank, 1995.

MOBILIDADE, MIGRAÇÃO E MINORIAS EM EDUCAÇÃO

Noah W. Sobe e Melissa G. Fischer

Nos últimos anos, espaço e espacialidade vêm ganhando evidência cada vez maior como tópicos importantes de pesquisa na educação comparada e internacional. Interessando-se pelo espaço como um domínio da prática cultural, o pesquisador também pode focalizar as restrições sobre movimentos, estímulo aos movimentos e limites, fluxos e recintos fechados afins que têm profundo impacto sobre as formas como a política educacional e as práticas escolares são implementadas, reformadas e contestadas. Este capítulo é uma introdução a diversas questões educacionais globais que são beneficiadas pela análise realizada em termos de práticas espaciais. Entendemos que os pesquisadores de educação comparada e internacional devem estar muito interessados nas formas como o espaço e o movimento são “problematizados” ou, colocando de outra maneira, vistos como problemas que merecem atenção tanto das políticas quanto das ciências sociais. Isso, por si só, tem considerável influência sobre a forma como as escolas são pesquisadas globalmente e sobre como as reformas educacionais são idealizadas e implementadas. Conceitualizações de espaço e de movimento também exercem um papel fundamental nas formas como grupos/tipos específicos de indivíduos são afetados de maneira diferente nas instituições escolares e em suas distintas experiências nessas instituições. O presente capítulo começa discutindo o interesse na espacialidade que tem surgido nas diversas disciplinas acadêmicas. Em seguida, passa a discutir a mobilidade dos estudantes e a educação de estudantes migrantes como duas questões educacionais específicas que se beneficiam da análise realizada em termos espaciais. Na conclusão, sugerimos tópicos e áreas adicionais nos quais os conceitos que foram discutidos aqui podem ser empregados de forma proveitosa pelos pesquisadores da educação comparada e internacional.

Espaço em perspectiva histórica e contemporânea

Desde a década de 1970, acadêmicos de diferentes disciplinas vêm questionando aspectos relacionados a espaço e espacialidade, os quais constituem cada vez mais o centro de suas análises – por exemplo, Cosgrove, 1998; Gupta e Ferguson, 1997; Poovey, 1995; Soja, 1996. O trabalho de Henri Lefebvre (1991),

com sua sugestão de que o espaço seja entendido como uma produção social oferece frequentemente uma linha de referência para o argumento de que a dimensão espacial é crítica para entendimentos mais abrangentes de formações, identidades e, certamente, práticas sociais da vida cotidiana (DE CERTEAU, 1984). Essa tendência no contexto acadêmico levou até mesmo a noções de “giro espacial” semelhante à afirmação de um “giro cultural” e de um “giro linguístico”. O trabalho de Paul Gilroy (1993) sobre o Atlântico Negro é um exemplo extraordinário da utilidade de pensar sobre espaço em termos sociais e culturais, em vez de recorrer exclusivamente a critérios naturais e territoriais. Essa corrente tem sido presença cada vez mais frequente em meio aos acadêmicos da educação comparada e internacional, evidente no trabalho sociocartográfico de Roland Paulston (1997, 2000) e como perspectiva e instrumento utilizados por diversos pesquisadores – por exemplo, Beech, 2002; Dussel et al., 2000; English, 2004; Epstein, 2006; Gordon e Lahelma, 1996; Ninnis e Burnett, 2003; Nóvoa e Lawn, 2002. Todavia, a importância que alguns acadêmicos vêm dando às questões de espacialidade não deve ser considerada mero modismo acadêmico ou, alternativamente, apenas aprimoramento progressivo nas práticas acadêmicas. Pelo contrário: é importante posicioná-la dentro das principais correntes de pensamento europeias e americanas que, particularmente desde o Iluminismo, têm mostrado a tendência de considerar o espaço em termos temporais.

A temporalização do espaço permitiu que os europeus, que passaram a viajar pelo mundo a partir do século XVII se considerassem viajantes do tempo, cujas jornadas permitiam que observassem os diferentes estágios do progresso da civilização (LEED, 1991). Em meio a povos indígenas/aborígenes, era possível visualizar antigos gregos, romanos e bárbaros (SAYRE, 1997). Portanto, era possível também classificar a categoria temporal primitiva como um rótulo de certos grupos e seus usos e costumes. A trajetória de evolução linear, repetitiva e autoprivilegiada que isso rotulou é tão conhecida que não vale a pena mencionar; a exceção é o padrão que posiciona as minorias e os grupos marginalizados em espaços que poderiam ser caracterizados por uma ausência de normas de civilidade e por uma necessidade de desenvolvimento. Esse padrão continua até os dias atuais (POPKEWITZ, 1998). No entanto, enfatizar que o pensamento filosófico, histórico e sociocientífico moldado pelo Iluminismo europeu tende a priorizar o tempo em detrimento do espaço, não significa negar a importância histórica que o espaço teve de fato. Ao longo desse mesmo período de tempo, e bem além dos modos como funcionava nas narrativas sobre progressos, a espacialidade teve importância profunda como estratégia de governo (neste capítulo, governo deve ser interpretado não como um sinônimo para Estado, mas em um sentido teórico clássico e político mais amplo, como uma categoria que abrange o momento e as diferentes maneiras pelas quais os indivíduos são regulados e se regulam).

Nikolas Rose (1999) considera que, desde o início do século XIX, temos visto a espacialidade do pensamento governamental em três eixos dignos de nota. Em primeiro lugar, podem ser consideradas “territorializações” as demarcações de espaços como, por exemplo, economia nacional e população, mas também sala de aula, escola, família e comunidade. Uma vez que esses objetos são considerados espaços separados, torna-se possível administrá-los, suprimir e promover o movimento (conceitual ou físico) de certos indivíduos dentro ou através deles. Em segundo lugar, é possível apontar a visibilidade das relações de poder em mapas, levantamentos, gráficos e tabelas como um modo de definir de forma “espacial precisa as perspectivas de poder daqueles que governam” (ROSE, 1999, p. 36). Isso capta a importância para os governos de tornar claros os atos, as determinações e o existir daqueles que são seus sujeitos e objetos. O estudo de James Kay-Shuttleworth (1832/1970) sobre os pobres de Manchester é um excelente exemplo da visibilidade que as investigações estatísticas dão aos objetos para que possam ser manipulados – por exemplo, o conceito rotulado de condições de vida como fator agregado à experiência individual. Normas e valores tornam-se visíveis de forma tal que esses objetos *são vistos* como problemas que podem ser amenizados ou gerenciados. Em terceiro lugar, é possível observar de que maneira a textura do espaço foi entendida ou copiada em relação ao governo. Conceituado como isotrópico (o mesmo em todos os lugares), o espaço está aberto à ação repetitiva, aos produtos reproduzíveis, à padronização e à uniformidade (POOVEY, 1995). No entanto, na modernidade, algumas vezes o espaço também foi conceituado no sentido de possuir densidade e profundidade, em especial na divisão que frequentemente se faz para separar as experiências humanas das leis e dos princípios subjacentes (FOUCAULT, 1971; ROSE, 1999). Quando o espaço é conceituado como irregular, com profundidades variáveis e desiguais e não como uma superfície uniforme, surgem princípios de diferenciação. Por exemplo, algumas áreas surgem como lugares apropriados uma política participatória, liberal e democrática; outras são mais apropriadamente governadas por meio de força, de autoridade e de imposição de hábitos. Embora o fato, segundo o qual noções de espaços planos ou desiguais produzam diferentes estratégias de governo, de poderem distribuir-se simultaneamente para serem aplicadas a uma ou a outra dimensão de fenômenos sociais e de tipos de indivíduos disponíveis.

Entender como o espaço serviu de arena e ferramenta para a governança moderna permite-nos enxergar a escola (1) como um espaço utilizado na administração de populações e (2) como local para qualificação/desqualificação de indivíduos (e grupos específicos de indivíduos) para participar ou não de outros espaços sociais. Veremos a seguir que as formas de mobilidade e as práticas de migração interagem com as operações de educação e são problematizadas na política educacional e na pesquisa, de modo a ter profundo significado para minorias e grupos marginalizados.

Mobilidade

A produção social de movimento está intimamente ligada à produção social de espaço. Nas últimas duas décadas, explodiu o interesse acadêmico por pessoas e objetos em movimento contínuo. Com isso teve início o debate sobre como abordar as questões de mobilidade e movimento, ora como condições privilegiadas, ora (talvez até com maior frequência) como uma experiência humana ampla e genérica. Como apontou James Clifford (1997), o paradigma habitual tem sido atribuir a elites culturais, entre as quais os pesquisadores acadêmicos, o movimento e as vantagens que advêm da capacidade de ocupar múltiplas posições (RILES, 2000). Assim sendo, fixação, estabilidade e tudo aquilo que permanece *in situ* – ou seja, grande parte do que se enquadra na tão criticada noção antropológica clássica de cultura como entidade estática – são codificados como remanescentes provincianos retrógrados, que devem ser reformados/transformados por forças originadas externamente. Associado a isso há o paradigma cultural e analítico que visualiza formas autênticas de mobilidade como inerentes exclusivamente aos movimentos livres – e liberalizantes – de sujeitos para os quais jornadas/partidas são uma questão de escolha. Quando estimulado por necessidades econômicas ou por forças fora do controle do indivíduo, esse movimento é considerado uma forma de mobilidade muito menos desejada (BARTKOWSKI, 1995). Essa bifurcação reflete-se diretamente na literatura contemporânea de pesquisa educacional, evidenciada de forma incisiva por estudos radicalmente distintos, que se encontram catalogados pela descrição de mobilidade estudantil.

Examinando de forma global e comparativa as pesquisas na área da educação sobre mobilidade estudantil, verifica-se uma contradição profunda: em alguns cenários, trata-se de um objetivo altamente valorizado e uma aspiração-chave de políticas educacionais; em outros, é um problema angustiante que deve ser identificado e administrado urgentemente. Na verdade, é bastante raro encontrar qualquer meio-termo entre as perspectivas de valorização e de crítica. Existe mobilidade estudantil exemplificada pelas iniciativas da União Europeia, como Erasmus, Sócrates e Tempus. Além disso, há mobilidade estudantil simbolizada em um boletim escolar nos Estados Unidos – um dos procedimentos relacionados à responsabilização exigidos como parte da legislação de reforma educacional denominada *No Child Left Behind* (NCLB)¹, aprovada pelo presidente George Bush em 2001. No segundo caso, a referência é sobre o número de alunos que entram ou abandonam a escola em determinado ano letivo, algo considerado como um dos indicadores-chave das características dos alunos de uma escola, e como fator plausível de moderação do esforço para atingir os objetivos de desempenho relacionados à responsabilização (OFFENBERG, 2004). Embora divergentes, esses

1. NT: Nenhuma Criança Deixada para Trás.

dois usos do conceito de mobilidade estudantil ilustram de que forma a espacialização da educação está ligada a estratégias de governança que classificam normas sociais e ideais regulatórios por meio da administração dos espaços e dos indivíduos que devem ou não devem atravessá-los.

António Nóvoa (2002) argumenta que a mobilidade emergiu como um marco fundamental na formação da identidade europeia orientada para a UE. Tal conceito torna-se um meio para imaginar a cidadania europeia, na medida em que “contém o imaginário de jornadas e viagens culturais passadas [e] sugere um senso de liberdade e abertura para o futuro” (NÓVOA, 2002, p. 146). Programas de mobilidade da UE, como o Erasmus, desempenham um papel simbólico ao rotular “uma experiência da Europa em cada cidadão” (NÓVOA, 2002, p. 147), que coletiviza e unifica, sendo ao mesmo tempo totalmente compatível com uma Europa imaginada, caracterizada por diversidade, identidades múltiplas e complexidade. Em 2007, o programa Erasmus celebrou seu 20º aniversário, tendo até este momento garantido apoio financeiro a cerca de 1,5 milhão de estudantes universitários europeus para estudar em outras instituições dentro da Europa. Agora foi absorvido dentro de um novo programa da UE em aprendizagem continuada, que se prolongará pelo menos até 2013. Além de incentivar a mobilidade e a transparência e de facilitar a transferência de créditos, os objetivos do Erasmus incluem reforçar a dimensão europeia de educação superior. Como Nóvoa sugere, o programa também reforça a “dimensão europeia” dos próprios europeus. Viajar é uma técnica clássica no repertório imaginário nacional para produzir uma identidade coletiva (SOBE, 2006; VARI, 2006). Mesmo assim, uma vez que a União Europeia busca estratégias tradicionais para a construção de uma nação seja com bandeira/hino/livros didáticos –, juntamente com uma estratégia baseada em conhecimentos e competências, que estabelece novos territórios de filiação e ideais de *europeanismos* (SCHISLER; SOYSAL, 2005; SOYSAL, 2002). Mobilidade e movimento foram reformulados para enfatizar a participação em redes que reúnem pessoas em agrupamentos eventuais e projetos temporários comuns (PAPATSIBA, 2006; REED-DANAHAY, 2003). A mobilidade de estudantes nesse meio pode ser interpretada como uma prática educacional individualizada que atribui novas responsabilidades aos indivíduos e focaliza competências relacionadas à empregabilidade, ainda que tais competências sejam revisadas para englobar racionalidades cívicas e políticas (PAPATSIBA, 2005). O programa Tempus, que objetiva a mobilidade na educação superior entre a União Europeia e países parceiros da Europa Oriental, Balcãs, Oriente Médio e Norte da África, amplia esse projeto de modernização e aprendizagem mútua para, pode-se argumentar, ajudar a consolidar a união entre mobilidade e um imaginário social europeu configurado em torno de participação. Certamente, isto não significa que os programas Tempus não produzem formas de exclusão (LAWSON et al., 2003; WALSH et al., 2005), mas enfatizam que a mobilidade estudantil, sendo entendida

atualmente como um problema de política educacional na Europa, está conectada com o trabalho de identidade que torna normal o movimento, a flexibilidade e a engenhosidade multicultural dos indivíduos como as próprias qualidades do cidadão emancipado.

Em acentuado contraste está a mobilidade estudantil que aparece como um problema de política educacional nos Estados Unidos. Esta forma de mobilidade – estudantes deixando uma instituição educacional para outra no meio do ano letivo – é um problema particularmente comum nas áreas urbanas, embora tenha sido identificado como uma questão que afeta também as áreas rurais (SCHAFFT, 2005). É bastante revelador das formas como o movimento de estudantes está socialmente codificado e culturalmente construído no contexto americano, onde a política e a linguagem de pesquisa algumas vezes passam do discurso em termos de mobilidade para o discurso sob a forma de transigência – sendo este último estreitamente ligado à pobreza e à percepção de que o(s) indivíduo(s) em questão demonstra(m) uma inabilidade quase patológica para ter uma vida adequada e estável. Em outras palavras, a mobilidade não é entendida como uma vantagem, e sim como um obstáculo ao progresso e à estabilidade. Podemos identificar um código de movimento igualmente divergente na distinção feita algumas vezes entre exilado e refugiado (CLIFFORD, 1997). Embora existam grandes semelhanças no fato de ambos terem sido forçados, de certo modo, a emigrar de seu país de origem, o exilado é visto como um agente autônomo, ao passo que o refugiado frequentemente é estigmatizado em termos de dependência (MOSELSON, 2007). Como mencionado anteriormente, a legislação NCLB de 2001 trouxe renovada atenção à mobilidade estudantil, tendo em vista que isso se tornou uma das características-chave que definem uma escola. A mobilidade relaciona-se aqui à espacialidade da família e da comunidade como objetos de governo, sendo as populações latinas consideradas uma preocupação em particular – algo que também veremos mais adiante, na próxima seção sobre a educação de alunos migrantes. Nessa problematização, a mobilidade de estudantes tem muitas facetas e poderia, por exemplo, estar relacionada a questões dos sem-teto, assistência social, problemas de custódia de criança etc. Evidentemente, não devemos ignorar a possibilidade de a própria escola provocar mobilidade devido a políticas de disciplina ou gestão de superlotação. Russell Rumberger (2003) argumenta que, embora a mudança de domicílio seja, nos Estados Unidos, o principal fator que leva os estudantes dos níveis primário e secundário a mudar de escola no meio do ano letivo – respondendo tipicamente por cerca de 60% da mobilidade estudantil –, ainda estamos longe dos motivos reais. Em especial, tendo em vista que grande parte das mudanças de domicílio ocorre localmente e não forçaria necessariamente a mudança de escola, alguns pesquisadores estão começando a argumentar que a mobilidade estudantil deve ser interpretada também como ação estratégica proposital por parte dos estudantes e de suas famílias, que podem ter efetuado a

troca de escola devido às suas próprias preocupações em relação a segurança, qualidade dos professores e oportunidades acadêmicas (KERBOW et al., 2003). No entanto, sendo item de um boletim escolar sob a legislação NCLB, a mobilidade estudantil serve como indicador de desvio dentro de uma população escolar – ou seja, desvio daqueles que, de teimosamente, se recusam a permanecer no espaço designado a confiná-los, ajustá-los e desenvolvê-los.

Essas abordagens à mobilidade estudantil, claramente distintas, são apenas parcialmente explicadas pelas diferenças de níveis educacionais considerados. Há pesquisadores educacionais europeus preocupados com as conexões entre mobilidade e desempenho dos estudantes na escola primária (DEMIE et al., 2005; STRAND; DEMIE, 2006), assim como há pesquisadores americanos interessados na mobilidade estudantil no ensino pós-secundário. No entanto, nos Estados Unidos, no nível pós-secundário, de modo geral, a problematização total não é diferente do que vimos nos níveis primário e secundário: a mobilidade estudantil torna-se frequente em várias instituições, sendo vista como um fator complicador, tipicamente com efeitos adversos sobre a conclusão de curso e a eficiência em diversos setores (PUSSER; TURNER, 2004). Estudar fora do país, em faculdade ou universidade, seria uma exceção, salvo pelo fato de que, nos Estados Unidos, é comum o entendimento de que se trata muito mais de intercâmbio internacional do que de mobilidade estudantil. Sem dúvida, estudar no exterior requer necessariamente que o estudante se desloque e viaje, embora pareça bastante evidente que, nos Estados Unidos, o aspecto da mobilidade não está inscrito em uma narrativa de salvação social que, de alguma forma, se assemelha aos discursos europeus de reforma da educação superior.

Contraste semelhante se dá quando comparamos os discursos europeu e norte-americano a respeito da mobilidade de professores. A mobilidade profissional, incluindo a mobilidade de professores, é uma política desejável que só agora, paulatinamente, começa a ser percebida na Europa (SAYER, 2006). Nos Estados Unidos, há a tendência de encarar tal situação como perda de força de trabalho, e através de uma lente de equidade que frequentemente revela professores qualificados deixando escolas urbanas com grandes populações estudantis de minorias (ELFERS et al., 2006; SCAFIDI et al., 2007). De certa forma, focalizar diferentes significados atribuídos à palavra mobilidade como um descritivo de pesquisa impõe uma falsa dicotomia. Em última instância, a mobilidade de credenciais de professores é uma preocupação ativa nos EUA, assim como a perda e a retenção urbana de professores são preocupações prementes na Europa. Portanto, nossa esperança é que as comparações feitas nesta seção exponham de maneira proveitosa a natureza conflitante das políticas educacionais em torno de movimento como algo que possui formas adequadas e inadequadas. A regulamentação de quem deve ter ou não ter mobilidade constitui uma dimensão-chave das práticas espaciais nas quais e pelas quais a escola moderna opera.

Migração

Na literatura da educação comparada, atualmente é canônica a observação de que os fluxos populacionais vêm transformando a composição das comunidades políticas e sociais em todo o mundo. Com isso chegam novas formações culturais (APPADURAI, 1990, 2000) e novas pressões educacionais (BURBULES; TORRES, 2000; SUÁREZ-OROZCO, 2001). Esta seção analisa a migração como um subconjunto da mobilidade que diz respeito à mudança de pessoas de uma localidade para outra. Frequentemente, pesquisadores acadêmicos e formuladores de políticas públicas consideram útil, se não necessário, distinguir entre migrações voluntárias e forçadas. Embora essa distinção tenha origem em códigos culturais de diferentes estilos de movimento humano, como foi discutido acima – e embora talvez sejam necessárias algumas análises nessa vertente –, os conflitos militares e as guerras vêm cada vez mais pressionando, as agendas de pesquisa educacional, as questões relacionadas com a migração forçada *de facto* (BURDE, 2005; PINSON; ARNOT, 2007; TALBOT, 2005), exigindo que os acadêmicos confrontem as combinações únicas e legítimas de problemas – repatriação, restituição, reconciliação etc. – enfrentadas por aqueles que foram forçados a migrar sob tais circunstâncias. A discussão sobre migração a seguir tratará apenas da categoria de migração voluntária e sua frequente associação à relocação por questões empregatícias ou econômicas. Ao invés de tratar o abrangente tópico sobre imigração e a educação de imigrantes (para uma síntese excelente do tratamento da educação imigrante nos Estados Unidos, ver OLNECK, 2004), continuaremos com nosso foco na questão de espaço e movimento, e estudaremos especificamente a educação de estudantes migrantes. Estes são os estudantes considerados em trânsito pelas autoridades escolares – ainda que, enquanto estudantes, possam ter um entendimento diferente de frequência à escola. Alguns contornos e configurações básicas da educação de migrantes podem ser esclarecidos ao examinarmos rapidamente diversos casos: China, Espanha, Estados Unidos, Reino Unido e Índia.

Na China, algumas vezes a referência a população rural migrante significa que indivíduos e famílias do campo tornaram-se residentes urbanos informais, tipicamente por terem sido inseridos em conglomerados urbanos na região leste do país para trabalhar nos setores industrial e de serviços. Devido ao sistema chinês de registro de residência, as crianças desses migrantes internos não estão classificadas como residentes locais, e até pouco tempo não tinham acesso a escolas públicas estaduais (LIANG; CHEN, 2007; SHAOQING; SHOULI, 2004; YAN, 2005). Como consequência, surgiram ao longo da última década escolas privadas especiais não licenciadas, para crianças migrantes – constantemente criadas pelos próprios trabalhadores migrantes (JIANHUA, 2006; KWONG, 2004). Desde 2003, no entanto, as políticas públicas começaram a mudar, e é cada vez maior o número de

crianças migrantes que ingressam nas escolas públicas urbanas (YUANKAI, 2006). Relacionada a essa mudança de políticas, em 2006, mais de cem escolas privadas para alunos migrantes foram forçosamente fechadas em Pequim. Parece haver variações consideráveis entre as cidades em relação à existência de capacidade adequada nas escolas públicas que, em princípio, agora estão abertas a crianças chinesas provenientes de migrações internas (FRENCH, 2007). Estima-se em aproximadamente 20 milhões o número dessas crianças que estão em idade escolar. O caso chinês constitui um exemplo poderoso de como a escolarização é inserida em políticas mais abrangentes de regulamentação social, com implicações consideráveis para um grande número de crianças cuja exclusão social é ainda mais exacerbada pela negação de oportunidades educacionais.

Nos Estados Unidos, desde a decisão da Corte Suprema em 1982 sobre o caso *Plyler vs. Doe*², a cláusula constitucional de igualdade de proteção foi formulada para garantir o direito à educação pública e gratuita a crianças de estrangeiros ilegais. Embora nem todos os estudantes migrantes nos Estados Unidos estejam na categoria de *status* não documentado, essa decisão foi fundamental para a regularização da oferta de educação a estudantes migrantes. O Departamento da Educação mantém um Escritório de Educação de Migrantes que organizar redes regionais e administrar diversos programas para arrecadação de recursos. Vale mencionar que, paralelamente, os Estados Unidos possuem uma ampla rede de pesquisadores e educadores tentando chamar a atenção para as necessidades especiais de educação de estudantes migrantes (GARZA et al., 2004; GREEN, 2003). Embora as crianças que se enquadram nesse grupo compartilhem certas experiências de mobilidade como “crianças ciganas” e, embora muitas delas sejam descendentes de mexicanos, essa população também inclui estudantes do Haiti, Porto Rico, África, Vietnã, Camboja e Europa Oriental (BRANZ-SPALL et al., 2003). Essas crianças enfrentam desafios semelhantes no sistema escolar americano, inclusive segregação devido à proficiência limitada em língua inglesa e/ou sua situação de migrantes, uma inconsistência geral nas oportunidades educacionais (BRUNN, 1999), e conflitos casa-escola (LOPEZ, 1999). Apesar da atenção dada à educação de migrantes, como mencionado, somente uma pequena porcentagem de educadores americanos recebeu capacitação profissional para ensinar estudantes migrantes. No extremo oposto ao caso chinês, os pais desses estudantes buscam tipicamente trabalho agrícola em áreas rurais. No entanto, uma política de documentação e registro é comum nos dois exemplos, mais uma vez destacando a escola como um local onde a regulamentação de movimento está vinculada à organização de populações governáveis.

2. NT: Caso norte-americano, julgado em 1982, a partir do qual a Suprema Corte dos Estados Unidos da América aprovou um estatuto estadual recusando acesso à educação a crianças imigrantes. Disponível em: <<http://www.americanpatrol.com/REFERENCE/PlylerVDoeSummary.html>>.

Nas últimas décadas, a Espanha experimentou uma rápida mudança, passando de país produtor para país receptor de migrantes. Atualmente, chega a cerca de 9% a parcela da população classificada como estrangeira, sendo que o número de crianças entre 0 e 14 anos de idade nessa categoria mais do que dobrou entre 2002 e 2006. Os dados indicam que o grupo de estrangeiros residindo na Espanha apresenta perfis drasticamente distintos. A região do Norte da África já não é origem da maioria dos trabalhadores estrangeiros na Espanha. Embora como país individualmente o Marrocos forneça o maior contingente nacional, a América Latina e a Europa Oriental são as principais regiões de origem de migrantes (ISUSI; CORRAL, 2007). Uma considerável população de europeus provenientes de países da UE também começou a fixar residência na Espanha, aumentando ainda mais as grandes incertezas em relação ao padrão ou à tendência de longo prazo que a situação indica. Ainda não está claro que parte dessas populações pode vir a ser referida como migrante ou imigrante. Os educadores enfrentam o desafio de ensinar turmas heterogêneas, que incluem alunos com proficiência limitada no idioma espanhol (HARRY, 2005). Alguns pesquisadores enfatizam que, diante dessa situação, a Espanha adotou uma abordagem intercultural que visa reconhecer, aceitar e valorizar os diferentes grupos culturais dentro das escolas espanholas (GARCIA; MOLINA, 2001; SANTOS, 1999). Ainda não se sabe como esses vários grupos de migrantes hão de interagir com o sistema escolar espanhol. No entanto, quando a China e os EUA são colocados lado a lado, a Espanha pode contribuir para lembrar que a política espacial da educação migrante não está presa a um padrão uniforme. A configuração de indivíduos, instituições e movimentos adequados/inadequados através de e entre eles está sempre, em grande medida, em processo de formação.

No Reino Unido, as “crianças ciganas” têm sido uma preocupação de longa data dos educadores (BHOPAL et al., 2000). A recente migração pós-comunista de grupos de ciganos vindos da Europa Oriental e do Sudeste Europeu acrescentou novos elementos de complexidade aos grupos sociais/étnicos múltiplos e bastante diferenciados que, algumas vezes, são classificados como ciganos. No Reino Unido, em particular, existe uma diversidade extraordinária dentro das comunidades ciganas, alguns nômades e outros residentes, mas que ainda vivenciam o estigma social de serem considerados itinerantes (ACTON, 2006). Pesquisas recentes (DERRINGTON; KENDALL, 2004) têm detalhado os obstáculos contínuos que “crianças ciganas” enfrentam nas escolas, embora sempre reconhecendo os sucessos e avanços educacionais alcançados. Em meio a parcelas dessas populações que, na verdade, são migratórias, os pesquisadores Martin Levinson e Andrew Sparkes (2005) constataram que estudantes enfrentam dificuldades para adaptar-se ao modo como o espaço é utilizado dentro da escola, especificamente “o uso altamente estruturado do espaço” (LEVINSON; SPARKES, 2005, p. 764), que gera dissonância cultural. Essa incompatibilidade fragiliza os objetivos de políticas

voltados à preparação dessas crianças para participar de uma sociedade mais ampla, ao mesmo tempo em que reconhece a cultura de origem e ajuda essas populações para que continuem a manter-se separadas de alguma forma. O caso do Reino Unido ilustra de que forma a interação intracultural aumenta a complexidade da educação de estudantes migrantes, particularmente à medida que educadores e formuladores de políticas educacionais sensíveis às preocupações da educação multicultural esforçam-se para acomodar a distinção cultural de uma determinada população migrante, ao mesmo tempo em que proporcionam oportunidades acadêmicas e tentam amenizar a exclusão social.

Na Índia Ocidental, os pastores nômades constituem um dos grupos mais marginalizados do país (DYER, 2001). Até pouco tempo, as opções de educação eram bastante limitadas para os rabaris – um grupo nômade da província de Gujarat, cujas práticas pastorais de migração têm sido continuamente perturbadas por iniciativas de desenvolvimento. Para os povos nômades, a educação formal tem-se caracterizado frequentemente como destaque das campanhas de aumento do sedentarismo iniciadas pelo Estado (STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006). Todavia, a educação é algo que pode ser influenciado por grupos migratórios em seu próprio favor. A pesquisadora Caroline Dyer (2001) argumenta que o desempenho educacional, embora desigual, vem sendo cada vez mais considerado como um caminho para construir capital social. Em especial, a alfabetização é vista como um recurso para “eliminar a dependência atual incapacitante de outras pessoas para proporcionar informação” (DYER, 2001, p. 319). Famílias nômades frequentemente colocam um filho na escola como forma de seguro, nem tanto para auxiliar o pastoralismo, mas para estabelecer opções econômicas alternativas. Este caso particular de educação migrante nômade não se apresenta como um exemplo geral que seria consistente em todos os casos de nomadismo pastoral, tal como no Irã ou na Nigéria (UMAR; TAHIR, 2000), mas, de fato, ilustra a habilidade de ação dos povos migrantes em relação à educação e à sua própria mobilidade, mesmo diante de limitações e restrições substanciais relacionadas ao Estado.

Todos os cinco casos discutidos nesta seção mostram as diferentes maneiras pelas quais as delimitações espaciais das escolas produzem ou limitam a participação em outros espaços sociais. Como vimos anteriormente a respeito de mobilidade estudantil, não existe uma experiência única de espaço educacional e movimento, mas múltiplas formas de educação de migrantes que precisam ser entendidas historicamente e em seu contexto específico.

Conclusão

A discussão deste capítulo sobre mobilidade, migrantes e minorias na educação revelou que, paralelamente a um interesse nas dimensões espaciais dentro das quais operam as escolas e as políticas educacionais, é necessário levar em consideração

também as práticas espaciais pelas quais elas operam. Em relação às escolas, pode-se pensar em fluxos de mercado de trabalho, comércio internacional em serviços educacionais e a nova transmissão de mídias de culturas jovens como fenômenos significativamente responsáveis por moldar o terreno ou território da educação. Em relação às políticas, é útil lembrar que, pelo menos desde o início do século XIX, as escolas têm sido um ponto central no projeto de submeter indivíduos e populações a cálculos e administração. A criação de espaços que podem ser estudados, avaliados e gerenciados é uma das técnicas principais dessa forma de governança. Embora a forma como os vários componentes foram colocados em relação uns aos outros tenha experimentado considerável mudança ao longo de dois séculos, a política educacional ainda depende fundamentalmente da produção de espaços governáveis, tais como sala de aula, escola, família e comunidade. Mesmo um projeto de educação multicultural que procura reconhecer e valorizar a cultura cigana ou preservar os meios de vida dos pastores nômades depende, invariavelmente, de tais espaços governáveis. Propusemos que as práticas espaciais precisam ser analisadas em conjunto com os fluxos e as interrupções que aceleram e limitam os movimentos das pessoas e dos objetos dentro e através de espaços específicos. Essa poderia ser uma estrutura útil a partir da qual seria possível analisar aquilo que, por vezes, é denominado empréstimo e transferência educacional, e usá-lo em estudos mais refinados de educação imigrante em todas as partes do mundo. Serve também como base extremamente produtiva para comparações intraculturais de práticas curriculares e pedagógicas.

Este capítulo sugeriu que seja dada maior atenção ao espaço organizacional da educação, seja em relação à arquitetura física das salas e dos corredores, seja em termos de espaço de certas populações. Popkewitz e Lindblad (2000) sugerem que abordemos a questão de inclusão ou exclusão educacional envolvendo ambas as problemáticas de conhecimento e de participação igualitária. A última descreve uma problematização que tem como preocupação central o acesso e a representação de indivíduos e grupos em práticas educacionais e outras práticas sociais; e enfatiza o papel estrutural do Estado como ator motivado por interesses. A primeira focaliza sistemas de práticas culturais e de raciocínio que qualificam e desqualificam enquanto estabelecem o que é adequado/inadequado ou virtuoso e deficiente. Juntar essas duas problemáticas é um desafio analítico formidável; porém, propomos que, olhar as práticas espaciais dentro das quais e pelas quais as escolas operam, constitui uma maneira produtiva de assumir tal projeto. Trata-se de um longo caminho de investigação que promete ser extremamente frutífero para acadêmicos da educação comparada e internacional.

Referências bibliográficas

- ACTON, T. Book review: traveller education. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, v. 27, n. 4, p. 353-355, 2006.
- APPADURAI, A. Disjuncture and difference in the global cultural economy. In: FEATHERSTONE, M. (Ed.). *Global culture: nationalism, globalization and modernity*. London: Sage, 1990. p. 295-310.
- APPADURAI, A. Grassroots globalization. *Public Culture*, v. 12, n. 1, p. 1-19, 2000.
- BARTKOWSKI, F. *Travelers, immigrants, inmates: essays in estrangement*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- BEECH, J. Latin American education: perceptions of linearities and the construction of discursive space. *Comparative Education*, v. 38, n. 4, p. 415-427, 2002.
- BHOPAL, K. et al. *Working towards inclusive education: aspects of good practice for gypsy traveller pupils*. London: International Centre for Intercultural Studies Institute of Education, University of London, 2000.
- BRANZ-SPALL, A. M.; ROSENTHAL, R.; WRIGHT, A. Children of the road: migrant students, our nation's most mobile population. *Journal of Negro Education*, v. 72, n. 2, p. 55-61, 2003.
- BRUNN, M. The absence of language policy and its effects on the education of Mexican migrant children. *Bilingual Research Journal*, v. 23, n. 4, p. 319-344, 1999.
- BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. Globalization and education: an introduction. In: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000. p. 1-26.
- BURDE, D. Promoting stable post-conflict education. *Forced Migration Review*, n. 22, education in emergencies special issue, p. 41, 2005.
- CLIFFORD, J. *Routes: travel and translation in the late twentieth century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- COSGROVE, D. E. *Social formation and symbolic landscape*. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.
- DE CERTEAU, M. *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- DEMIE, F.; LEWIS, K.; TAPLIN, A. Pupil mobility in schools and implications for raising achievement. *Educational Studies*, v. 31, n. 2, p. 131-147, 2005.
- DERRINGTON, C.; KENDALL, S. *Gypsy traveller students in secondary schools: culture identity and achievement*. Stoke-on-Trent: Trentham Books, 2004.
- DUSSEL, I.; TIRAMONTI, G.; BIRGIN, A. Towards a new cartography of curriculum reform: reflections on educational decentralization in Argentina. *Journal of Curriculum Studies*, v. 32, n. 4, p. 537-559, 2000.
- DYER, C. Nomads and education for all: education for development or domestication? *Comparative Education*, v. 37, n. 3, p. 315-327, 2001.
- ELFERS, A. M.; PLECKI, M. L.; KNAPP, M. S. Teacher mobility: Looking more closely at "the movers" within a State system. *Peabody Journal of Education*, v. 81, n. 3, p. 94-127, 2006.
- ENGLISH, L. M. Third space/identity montage and international adult educators. In: NINNES, P.; MEHTA, S. (Eds.). *Re-imagining comparative education: post-foundational ideas and applications for critical times*. New York: Routledge, 2004. p. 225-240.
- EPSTEIN, I. Introduction. In: EPSTEIN, I. (Ed.). *Recapturing the personal: education, embodied knowledge and comparative inquiry*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2006. p. 1-22.

- FOUCAULT, M. *The order of things: an archaeology of the human sciences*. New York: Pantheon Books, 1971.
- FRENCH, H. W. China strains to fit migrants into mainstream classes. *New York Times*, n. 3, 25 Jan. 2007.
- GARCIA, B. L.; MOLINA, L. M. Moroccan children and Arabic in Spanish schools. In: EXTRA, G.; GARZA, E.; REYES, P.; TRUEBA, E. T. *Resiliency and success: migrant children in the United States*. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2004.
- GILROY, P. *The black Atlantic: modernity and double consciousness*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- GORDON, T.; LAHELMA, E. School is like an ant's nest: spatiality and embodiment in schools. *Gender and Education*, v. 8, n. 3, p. 301-310, 1996.
- GORTER, D. (Eds.). *The other languages of Europe: demographic, sociolinguistic, and educational perspectives*. Clevedon, UK: Multilingual Matters, 2001. p. 279-292.
- GREEN, P. The undocumented: educating the children of migrant workers in America. *Bilingual Research Journal*, v. 27, n. 1, p. 51-73, 2003.
- GUPTA, A.; FERGUSON, J. *Culture, power, place: explorations in critical anthropology*. Durham [N.C.]: Duke University Press, 1997.
- HARRY, B. Equality, excellence and diversity in a rural secondary school in Spain: integration is very nice, but... *European Journal of Special Needs*, v. 20, n. 1, p. 89-106, 2005.
- ISUSI, I.; CORRAL, A. *Employment and working conditions of migrant workers*. Spain, 30 May 2007. Disponível em: <<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0701038s/es0701039q.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2007.
- JIANHUA, F. Equal education. *Beijing Review*, v. 49, n. 12, p. 28-29, 2006.
- KAY-SHUTTLEWORTH, J. *The moral and physical condition of the working classes employed in the cotton manufacture in Manchester*. New York: A.M. Kelly, 1832/1970.
- KERBOW, D.; AZCOITIA, C.; BUELL, B. Student mobility and local school improvement in Chicago. *Journal of Negro Education*, v. 72, n. 1, p. 158-164, 2003.
- KWONG, J. Educating migrant children: negotiations between the State and civil society. *China Quarterly*, n. 180, p. 1073-1088, 2004.
- LAWSON, T.; LIVINGSTON, K.; MISTRİK, E. Teacher training and multiculturalism in a transitional society: the case of the Slovak Republic. *Intercultural Education*, v. 14, n. 4, p. 409-421, 2003.
- LEED, E. *The mind of the traveler: from Gilgamesh to global tourism*. New York: Basic Books, 1991.
- LEFEBVRE, H. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1991.
- LEVINSON, M. P.; SPARKES, A. C. Gypsy children, space, and the school environment. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, v. 18, n. 6, p. 751-772, 2005.
- LIANG, Z.; CHEN, Y. P. The educational consequences of migration for children in China. *Social Science Research*, n. 36, p. 28-47, 2007.
- LOPEZ, M. E. *When discourses collide: an ethnography of migrant children at home and in school*. New York: P. Lang, 1999.
- MOSELSON, J. Masks of achievement: an experiential study of Bosnian female refugees in New York city school. *Comparative Education Review*, v. 51, n. 1, p. 95-115, 2007.
- NINNES, P.; BURNETT, G. Comparative education research: post-structuralist possibilities. *Comparative Education*, v. 39, n. 3, p. 279-297, 2003.

- NÓVOA, A. Ways of thinking about education in Europe. In: NÓVOA, A.; LAWN, M. (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer, 2002. p. 131-155.
- NÓVOA, A.; LAWN, M. *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer, 2002.
- OFFENBERG, R. M. Inferring adequate yearly progress of schools from student achievement in highly mobile communities. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, v. 9, n. 4, p. 337-355, 2004.
- OLNECK, M. Immigrants and education in the United States. In: BANKS, J. A.; BANKS, A. M. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. 2.ed. New York: Macmillan, 2004. p. 381-403.
- PAPATSIBA, V. Making higher education more European through student mobility? Revisiting EU initiatives in the context of the Bologna process. *Comparative Education*, v. 41, n. 1, p. 93-111, 2006.
- PAPATSIBA, V. Political and individual rationalities of student mobility: a case-study of ERASMUS and a French regional scheme for studies abroad. *European Journal of Education*, v. 40, n. 2, p. 173-188, 2005.
- PAULSTON, R. Mapping visual culture in comparative education discourse. *Compare*, v. 27, n. 2, p. 217-252, 1997.
- PAULSTON, R. A spatial turn in comparative education? Constructing a social cartography of difference. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2000. p. 297-357.
- PINSON, H.; ARNOT, M. Sociology of education and the wasteland of refugee education research. *British Journal of Sociology of Education*, v. 28, n. 3, p. 399-407, 2007.
- POOVEY, M. *Making a social body: British cultural formation, 1830-1864*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- POPKEWITZ, T. S. *Struggling for the soul: the politics of schooling and the construction of the teacher*. New York: Teachers College Press, 1998.
- POPKEWITZ, T. S.; LINDBLAD, S. Educational governance and social inclusion and exclusion: some conceptual difficulties and problematics in policy and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 21, n. 1, p. 5-44, 2000.
- PUSSER, B.; TURNER, J. K. Student mobility: changing patterns challenging policymakers. *Change*, v. 36, n. 2, p. 36-44, 2004.
- REED-DANAHAY, D. Europeanization and French primary education: local implications of supranational policies. In: ANDERSON-LEVITT, K. M. (Ed.). *Local meanings, global schooling: Anthropology and world culture theory*. New York: Palgrave, 2003. p. 201-218.
- RILES, A. *The network inside out*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- ROSE, N. S. *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RUMBERGER, R. W. The causes and consequences of student mobility. *Journal of Negro Education*, v. 72, n. 1, p. 6-21, 2003.
- SANTOS, M. Cultural diversity: equal opportunities? *Journal of Education*, v. 34, n. 4, p. 437-447, 1999.
- SAYER, J. European perspectives of teacher education and training. *Comparative Education*, v. 42, n. 1, p. 63-75, 2006.
- SAYRE, G. M. *Les sauvages américains: representations of native Americans in French and English colonial literature*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.
- SCAFIDI, B.; SJOQUIST, D. L.; STINEBRICKNER, T. R. Race, poverty, and teacher mobility. *Economics of Education Review*, v. 26, n. 2, p. 145-159, 2007.

- SCHAFFT, K. A. The incidence and impacts of student transiency in upstate New York's rural school districts. *Journal of Research in Rural Education*, v. 20, n. 15, p. 1-13, 2005.
- SCHISLER, H.; SOYSAL, Y. N. *The nation, Europe, and the world: textbooks and curricula in transition*. New York: Berghahn Books, 2005.
- SHAOQING, L.; SHOULI, Z. *Urban/rural disparity and migrant children's education*. Chinese Education and Society, v. 37, n. 5, p. 56-83, 2004.
- SOBE, N. W. Embodied knowledge and the nation: the school field trip. In: EPSTEIN, I. (Ed.). *Recapturing the personal: education, embodied knowledge and comparative inquiry*. Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing, 2006. p. 143-162.
- SOJA, E. W. *Thirdspace: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Cambridge, MA: Blackwell, 1996.
- SOYSAL, Y. N. Locating Europe. *European Societies*, v. 4, n. 3, p. 265-284, 2002.
- STEINER-KHAMSI, G.; STOLPE, I. *Educational import: local encounters with global forces in Mongolia*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- STRAND, S.; DEMIE, F. Pupil mobility, attainment and progress in primary school. *British Educational Research Journal*, v. 32, n. 4, p. 551-568, 2006.
- SUÁREZ-OROZCO, M. M. Globalization, immigration, and education: the research agenda. *Harvard Educational Review*, v. 71, n. 3, p. 345-365, 2001.
- TALBOT, C. Recent research and current research gaps. *Forced Migration Review*, n. 22, education in emergencies special issue, p. 5-7, 2005.
- UMAR, A.; TAHIR, G. Researching nomadic education: a Nigerian perspective. *International Journal of Educational Research*, n. 33, p. 231-240, 2000.
- VARI, A. From friends of nature to tourist-soldiers: nation building and tourism in Hungary 1873- 1914. In: GORSUCH, A. E.; KOENKER, D. P. (Eds.). *Turizm: the Russian and East European tourist under capitalism and socialism*. Ithaca: Cornell University Press, 2006. p. 64-81.
- WALSH, T. et al. Trans-national curriculum development: reflecting on experiences in Romania. *Social Work Education*, v. 24, n. 1, p. 19-36, 2005.
- YAN, F. Education problems with urban migratory children in China. *Journal of Sociology and Social Welfare*, v. 32, n. 3, p. 3-10, 2005.
- YUANKAI, T. The fight for education. *Beijing Review*, v. 49, n. 5, p. 18-19, 2006.

FUNDAMENTALISMOS E SECULARISMOS: EDUCAÇÃO E *LA LONGUE DURÉE*

David Coulby

A identificação de tendências e *La Longue Durée*

Uma visão geral do discurso educacional, especialmente no Reino Unido, pode passar em revisão as tendências atuais, os movimentos em moda mais recentes na literatura sobre política educacional em seus diversos níveis: as linhas de reflexão da estratégia discursiva da política educacional. Assim, ao longo dos últimos 15 anos de publicação educacional no Reino Unido e na série “World yearbook of education”, foram publicados trabalhos sobre educação e transições, controle da profissão docente, educação e pós-modernidade, educação e globalização.

Algumas dessas publicações identificam tendências internas na área da educação, idealmente em nível internacional: a regulamentação e a desprofissionalização da carreira docente, a mudança para cursos de graduação de curta duração, uma preocupação com padrões em todos os níveis. Outra linha de reflexão busca identificar tendências sociais mais abrangentes, tais como as transições no Leste Europeu e na ex-União Soviética após 1989 e 1991 (COULBY et al., 2000) ou o processo econômico da globalização (COULBY; ZAMBETA, 2005); e analisar o impacto de tais tendências sobre a educação ou, sem dúvida, de que forma são afetadas pela educação. Mais uma vez, a perspectiva dessa linha de reflexão vai além de um país, e os sistemas examinados dentro dele podem ser muito diferentes daqueles em que o pesquisador trabalha. Uma linha de reflexão ainda mais ambiciosa busca isolar mudanças filosóficas dentro ou além da academia e mostrar como ajudam a compreender o papel de instituições educacionais ou como influenciam as maneiras pelas quais são moldadas. Embora as publicações sobre pós-modernidade e educação possam ser o exemplo mais óbvio nesse caso, essa linha de reflexão incluiria também publicações marxistas mais antigas e aquelas relacionadas com o impacto de valores sobre a educação, e da educação sobre os valores (CAIRNS et al., 2001). Este aspecto da identificação de tendências da literatura educacional destaca-se de maneira especial em publicações sobre educação comparada ou internacional. Este é o caso adequado, uma vez que tais pesquisadores estão em posição favorável para detectar as maneiras pelas quais essas preocupações, políticas e estruturas similares vêm surgindo em diferentes países: a mudança para disciplinas

mais profissionalizantes no nível da educação secundária; o crescimento do inglês como primeiro idioma estrangeiro; a cobrança de taxas para o ensino universitário. Além disso, idealmente, analistas da educação comparada e internacional estarão em posição favorável para captar tendências sociais e filosóficas que vêm surgindo dentro e além de seu país de atuação, e para relacioná-los a políticas educacionais.

Como indicado pelas citações acima, a série “World yearbook of education” nos últimos dez anos exemplifica esse estilo de discurso. Seus títulos permitem identificar uma abstração social ou filosófica – interculturalismo, necessidades especiais, urbanização – e conectá-la à prática atual e emergente na educação. Essa é a ciência normal da educação comparada. O educador comparativista deve estar atento, por um lado, a tendências na política e na prática em diversos países; e, por outro lado, a mudanças na teorização das ciências sociais como um todo. A tarefa passa a ser então o provimento de um conjunto de conexões entre os dois lados, que sejam exemplificadas e sempre atuais. Um excelente exemplo é o livro “Postmodernity and European education systems” (COULBY; JONES, 1995).

Ao longo das três últimas décadas, o trabalho dos analistas da educação comparada e internacional tem se tornado mais complexo, à medida que os governos passam a estabelecer-se como educadores comparativistas iminentes. De certa forma, a literatura e a pesquisa vêm contribuindo para essa situação, especialmente pela produção de tabelas de classificação por desempenho, tão apreciadas pelos jornalistas. A educação técnica é melhor na Alemanha; os finlandeses são melhores no ensino da alfabetização; matemática é melhor em Taiwan (ou seria na Hungria?). Políticos e burocratas correm para os aeroportos de Heathrow e Narita em busca de soluções instantâneas. Portanto, uma das tendências que os analistas da educação comparada e internacional têm tido necessidade de registrar tem sido o empréstimo cultural pouco inteligente gerado pela existência de dados e da pesquisa comparados. Se funcionar em Taiwan, obviamente poderá funcionar no estado alemão, Renânia do Norte-Vestfália.

Este capítulo não está defendendo uma mudança de paradigma no discurso da educação comparada e internacional. Em vez disso, estabelecerá um contraste entre essa tendência de identificação de tendências (por assim dizer) e outra abordagem à compreensão de fenômenos sociais.

O historiador francês Braudel e seus seguidores, juntamente com colegas, particularmente das áreas de história econômica e história da tecnologia, têm procurado compreender mudanças de longo prazo em fenômenos sociais (BRAUDEL, 1985a, 1985b, 1985c, 1989, 1990, 1992). A questão – tomando um exemplo que irritava o próprio Braudel – não é quem venceu a batalha de Waterloo, mas sim de que maneira, no período desde a Reforma até 1815, uma Inglaterra demográfica e historicamente insignificante (mais tarde, Reino Unido) desenvolveu capacidade industrial e militar para arrebatar o domínio mundial da França – um país que parecia ser econômica e intelectualmente superior.

Exemplos de longos processos da história podem ser a propagação do Islamismo na Ásia, na África e em partes da Europa; o processo europeu de colonização e descolonização; a continuidade dos Impérios japonês e chinês; o surgimento da América do Norte a partir de sociedades dispersas de colonos, chegando à posição atual dos Estados Unidos; o impacto da riqueza mineral da América Latina, especialmente da prata peruana, sobre a repentina e rápida decolagem da economia mundial que se seguiu ao imperialismo espanhol. Em sua forma mais extrema, a história da humanidade pode ser entendida como o agente que disseminou o trigo por toda a superfície do globo (FERNANDEZ-ARMESTO, 2001). Braudel refere-se a esses movimentos da história como *la longue durée*.

É possível identificar na *longue durée* forças que atuam em uma ampla gama de fenômenos sociais, inclusive nos currículos de escolas e madrassas.¹ O vai e vem de idiomas pelo mundo e de suas instituições educacionais nos últimos dois milênios e meio pode servir de ilustração: grego, latim, árabe, chinês, turco, espanhol e inglês. O primeiro ponto a relatar nessa ilustração é que tais mudanças dificilmente resultam de decisões de formuladores de políticas educacionais, mas sim de forças econômicas, culturais e políticas de muito mais longo prazo. Em segundo lugar, essas mudanças não foram necessariamente evidentes para pesquisadores contemporâneos em sua previsão de tendências. Nem mesmo o romano mais triunfalista à época da Batalha de Ácio teria previsto que o latim haveria de tornar-se um idioma internacional por um milênio e meio na Europa (embora, quando questionado sobre qual foi o evento mais importante do século XIX, Bismarck tenha mencionado brilhantemente a decisão do governo dos Estados Unidos de tornar o inglês seu idioma oficial). Entretanto, para aqueles menos prescientes do que Bismarck, pode haver de fato um conflito entre a identificação de tendências e a compreensão da *longue durée*. É possível que o foco naquilo que hoje está muito difundido, e é relevante para a educação, desvie a atenção de movimentos significativos no longo prazo. Mencionando as Cruzadas, Fletcher escreve: “Atitudes estabelecidas há muito tempo como pedras, continuam a moldar seu ambiente moral por muitos séculos subsequentes. Há uma geologia de relações humanas que não deve ser negligenciada” (FLETCHER, 2004, p. 159).

As forças da *longue durée* que atuam na educação são frequentemente político-militares, tal como na conquista europeia da América ou durante os longos séculos de declínio de Bizâncio. Podem ser também político-culturais, tal como na Reforma no norte da Europa ou no caso do ataque deliberado à tradição por forças comunistas na China ou na ex-União Soviética. Algumas vezes, essas forças são totalmente ideológicas, como

1. NRTT: Originalmente, o termo árabe “madrassa” referia-se a qualquer tipo de instituição educacional, secular ou religiosa. Nos últimos quarenta anos, o termo passou a denominar as escolas essencialmente muçulmanas. Muitas são financiadas pela Arábia Saudita.

os elementos nacionalistas, os quais, desde 1789, digamos, transmitiram grande parte dos conhecimentos normativos sociais e educacionais em uma ampla diversidade de países. Essas forças podem também ser técnico-econômicas, como evidenciado pela proliferação global de universidades e, em particular, as faculdades de ciências, tecnologia e engenharia. Não seria relevante tentar criar aqui uma tipologia rígida, uma vez que essas forças frequentemente atuam em conjunto: o Islã e a Arábia expandiram-se geograficamente na segunda metade do primeiro milênio DC.

Essas forças também não são contestadas: o Catolicismo espalhou-se com os espanhóis pelas Américas Central e do Sul, mas, em nível local, foi uma versão daquela religião que teria obtido baixa aprovação do Concílio de Trento. Da mesma forma, a resistência à ciência e à tecnologia ocidentais permanece extremamente difundida. Por um lado, isso pode ser representado por extremistas fanáticos, fundamentalistas cristãos antievolução, que, no entanto, são influentes nos Estados Unidos e no Reino Unido. Por outro lado, há uma crítica mais racional dos efeitos da ciência e da tecnologia ocidentais sobre o ambiente e sobre a própria humanidade. Crises novas e inter-relacionadas de mudanças climáticas e de exaustão de hidrocarbonetos são produtos do uso humano da ciência e da tecnologia. É altamente improvável que, caso exista, qualquer solução para essas dificuldades seja derivada exclusivamente do paradigma científico. Não haverá uma ciência maravilhosa que possa reverter o aquecimento global e gerar uma quantidade infinita de energia a partir da água do mar. Não importa quão poderosa seja a força social, econômica, militar ou intelectual: ela não terá aceitação unânime e na *longue durée*, alcançará seus limites. O pico do petróleo provavelmente já passou (KLARE, 2005; ROBERTS, 2005).

A tarefa deste capítulo, portanto, é dupla: primeiramente, identificar as tendências atuais, o que pode servir para desviar a atenção da compreensão das forças *longue durée* ou, sem dúvida, para ignorá-las ou mal interpretá-las completamente; em segundo lugar, tentar identificar as forças *longue durée*, o que levará a mudanças duradouras significativas em relação ao que é ensinado em escolas e universidades. O capítulo focaliza diretamente as instituições educacionais e a religião, mas, ocasionalmente, os exemplos vão além desses temas. Se este capítulo tratasse diretamente da identificação de tendências, obviamente dedicaria mais atenção ao impacto das tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas instituições educacionais e na sociedade (BROWN; DAVIS, 2004). Sob a perspectiva deste capítulo, as TICs são uma manifestação mais avançada da ciência e da tecnologia desenvolvidas e preconizadas dentro do paradigma do Iluminismo.

A distração de tendências atuais

O ataque ao *World Trade Centre*, em Nova Iorque, foi a manifestação de uma terrível devastação. A espantosa perda de vidas foi corretamente, condenada em todas as partes do mundo. Na lista de atos recentes que devastaram vidas humanas,

esse ataque não está sozinho. Pode ser colocado, por exemplo, ao lado de eventos em Srebrenica ou em Darfur. O ataque de 11 de setembro de 2001 não foi um evento único, ao contrário do que o leitor e o autor possam ter internalizado. O que foi excepcional foi o fato de ter sido um ataque realizado por uma força estrangeira no território dos Estados Unidos, o que não acontecia desde 1814. E desde 1814, os EUA tornaram-se incontestavelmente o país mais poderoso do planeta. Com esse poder, os EUA têm uma capacidade singular de registrar sua versão de eventos na percepção global. Como consequência, a destruição do *World Trade Centre* e o ataque ao Pentágono são cada vez mais reconhecidos como um marco tanto na história recente como na consciência social, o que pode ser exemplificado pelo uso atual da expressão “pós-11 de setembro”.

Em termos políticos, os resultados foram mudanças importantes nas políticas externa e interna dos Estados Unidos. Na política externa, a “guerra contra o terror” tem sido utilizada para justificar intervenções militares tão diversificadas quanto a ocupação anglo-americana dos campos de petróleo do Iraque, e a perseguição impiedosa de Putin contra os chechenos. No plano interno, o evento tornou-se uma justificativa para a erosão das liberdades civis dentro e fora dos Estados Unidos, incluindo as prisões ilegais na Baía de Guantánamo, e a sanção generalizada de tortura e maus tratos de inimigos combatentes e civis.

Provavelmente ainda é cedo para tentar discernir a influência sobre políticas educacionais, ou, mais precisamente, sobre a análise dessas políticas. Mas uma tendência já foi amplamente identificada pelos analistas: o fundamentalismo e sua ascendência evidente (BURLEIGH, 2007; DUIJZINGS et al., 2002; LEIRVIK, 2004; MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 2005; SOON-YONG, 2004; VICTOR, 2005; ZAMBETA, 2000). Para aqueles que combatem o terror, o fundamentalismo é automaticamente associado ao Islã, de modo que, na extrema (porém amplamente difundida) versão xenofóbica, todos os muçulmanos são fundamentalistas e todos os fundamentalistas são muçulmanos. Analistas mais equilibrados constataram atitudes fundamentalistas em ambos os lados do conflito, notando o contexto extremamente protestante de muitos americanos defensores da “guerra contra o terror”, suas ligações com o movimento de milícias, bem como seu apoio fervoroso à ocupação israelense da Cisjordânia e (anteriormente) de Gaza. Outros (SIM, 2005) alegaram discernir uma mudança mais geral no fundamentalismo, incluindo fenômenos diversos, tais como Al-Qaeda, Confraria Muçulmana, Hare Krishna, globalização, Le Pen, Pim Fortuyn e as milícias americanas. Esse fundamentalismo holístico será considerado oportunamente. Nesse estágio, é importante manter o foco no aparente choque de fundamentalismos, eloquentemente suscitado pelo presidente Bush ao referir-se à guerra contra o terror como uma cruzada. Portanto, os fundamentalismos aqui são religiosos e históricos: foram produzidos e reproduzidos por transações e instituições educacionais, pelo menos desde o saque sangüinário de Jerusalém pelos cristãos,

em 1099. De um lado, estão aspirações curriculares do neoconservadorismo fundamentalista que se opõem à ciência e aos direitos da mulher em muitos estados dos Estados Unidos; de outro lado, os currículos das madrassas do Talibã, que também se opõem à ciência e aos direitos da mulher. A educação é vista como se tivesse sido assumida pelos fundamentalistas. Essa tendência pode ser vista como difundida e generalizada: difundida em função da penetração da religião ortodoxa no currículo escolar grego (XOCHELLIS; TOLOUDI, 2001; KARAKASIDOU, 1997; MAZOWER, 2001), ou no sentido do currículo que ensina ódio nas madrassas do noroeste do Paquistão; generalizada no sentido de que, em diversos países, o Hinduísmo, o Islamismo e o Cristianismo fundamentalista parecem estar em efervescência na escola e na sociedade.

Antes de continuar a avaliar essa tendência, é apropriado considerar o papel que o analista da educação comparada e internacional desempenha na educação. Não se trata de uma preocupação solipsista com o método, a atração fatal que quase levou à destruição institucional da educação comparada em um passado recente. Ocorre que, ao lidar com mais de um sistema de valores e, em particular, ao considerar sistemas de valores diferentes daqueles nos quais o analista foi criado e educado, é preciso considerar a atitude intercultural adequada. Analisar um fundamentalista sob a perspectiva de outro é engajar-se no fundamentalismo em si, ao invés de engajar-se na análise social. Já faz tempo que o relativismo cultural parecia oferecer alguma proteção com relação a perigos de diversos orientalismos. O tema do fundamentalismo é apropriado para uma abordagem pós-moderna e relativista, na qual todas as forças culturais e políticas são tratadas com um mesmo distanciamento tranquilo. Essa abordagem parece evitar a possibilidade de tendências, de estar comprometido desde o início com uma narrativa grandiosa em particular. Embora até certo ponto isso seja apropriado – e tem sido uma postura preferida pelos analistas em relação, digamos, à educação intercultural –, não é inteiramente sensato que o discurso educacional sugira que os livros “Gênesis” e “A origem das espécies” merecem a mesma consideração. A certa altura, o pós-modernista corre o risco de sugerir idêntica consideração entre paz e guerra, entre tolerância e intolerância, entre verdade e erro. Na seleção do conhecimento a ser reproduzido em escolas e universidades, todas as decisões são informadas por valores. Alegar que uma seleção é isenta de valores pode privilegiar um tipo particular de orientação, quase certamente derivado do Iluminismo. A alegação de valorizar a neutralidade nada mais é senão dissimulação. Para os analistas, pode ser preferível então admitir seu próprio contexto e deixar que o leitor leve em consideração uma ideia preconcebida correspondente: eu não sou religioso, mas fui educado em uma tradição europeia humanista, científica e artística.

O ambiente atual do fundamentalismo como percebido pode ser enganoso em termos de compreender as forças do tipo *longue durée* que atuam hoje na sociedade e na educação. Tendo em vista os eventos da primeira década do século XXI, esse

ambiente é compreensível. Enquanto este capítulo estava sendo escrito, quatro jovens, educados em escolas inglesas e, em alguns casos, em universidades, bombardearam o metrô e um ônibus em Londres. Por seu poder e por suas justificativas, o nacionalismo renascido na Rússia e na Sérvia e a guerra de Bush contra o terror podem muito facilmente ser associados às forças fundamentalistas. Mesmo as ortodoxias econômicas sagradas das instituições de Bretton Woods podem ser associadas a esses fundamentalismos em termos do destino manifesto de novos imperialismos, e podem reforçá-los. No entanto, uma análise tão completa pode servir para identificar escolas e universidades ao redor do mundo que se aproximam significativamente das madrassas do noroeste do Paquistão. Outras forças menos sensacionais, porém mais duradouras, estão em operação em instituições educacionais.

Dois exemplos podem ilustrar de que maneira o quadro é sensivelmente mais complexo e mais conflituoso do que o triunfo do fundamentalismo. Em ambos os casos, é apropriado observar que, de fato, ocorrem nas escolas e na sociedade mudanças radicais, porém tais mudanças estão longe de ser ocorrências frequentes. Em primeiro lugar, o protestantismo fundamentalista vem exercendo uma influência generalizada na política e na sociedade nos Estados Unidos no mínimo pelos últimos 30 anos: tem influenciado a formação de instituições e dos conteúdos curriculares em todos os níveis da educação. Mas, na verdade, essa influência tem sido superficial. Essas forças ainda não colocam em perigo a escola integrada nos Estados Unidos, nem o ensino da ciência darwiniana nas Universidades da *Ivy League*². Linhas de reflexão tradicionalistas no currículo dos Estados Unidos são mais caracterizadas pelo nacionalismo e, sem dúvida, por xenofobia do que pela religião. A função de construir a nação que cabe ao sistema de educação americano continua fundamental e, na verdade, vem sendo renovada em face da rápida mudança demográfica, principalmente devido à presença crescente de hispânicos no sul da Califórnia. Os preceitos da Constituição foram planejados para enfrentar tais desafios: é improvável que sejam derrubados por cissiparidade religiosa, independentemente da possível influência política que tal divisão possa exercer no curto prazo. Em segundo lugar, os currículos de escolas e universidades na China foram radicalmente politizados desde 1949. Sem dúvida, a Revolução Cultural do final da década de 1960 e início da década de 1970 é um dos exemplos mais extremos de politização da educação em toda a história da humanidade. Todavia, subliminarmente, outras tendências menos radicais caracterizam o desenvolvimento da educação chinesa: a propagação da língua han chinesa, o desenvolvimento de disciplinas técnicas profissionalizantes, a excelência na música e no esporte, o surgimento de universidades de padrão mundial. Enquanto o Ocidente está chocado com o rigor da repressão de Fulan Gong, cerimônias lamaístas e

2. NT: Liga de Hera (tradução livre). É um grupo de oito universidades privadas do Nordeste dos Estados Unidos da América.

confucionistas são celebradas abertamente em santuários e em templos urbanos e rurais. O fato é que, olhando para trás, para as revoluções de 1949 e 1911, há continuidades na história e na política da China: a centralização de políticas, a difusão da língua han, o apreço pela excelência cultural e técnica dos produtos do Império do Meio, a consciência de pelo menos igualdade de apreço por valores ocidentais intrusivos (FAIRBANK; GOLDMAN, 1998; FEWSMITH, 2001; MASSONNET, 2000; NATHAN; GILLEY, 2003; ROBERTS, 2003; STARR, 2001; STUDWELL, 2003; TERRILL, 2003). O Mandato do Céu foi renovado de maneiras surpreendentes através dos milênios – por exemplo, por mongóis e manchus. Os deslocamentos do século XX podem, da mesma forma, disfarçar a persistência da China.

Portanto, assim como fundamentalismos, outras forças atuam em escolas e na sociedade. Obviamente, como fica claro nos dois exemplos anteriores, há diferenças entre países. Entretanto, predomina entre essas forças *longue durée* o impacto contínuo do programa do Iluminismo, junto a seu *alter ego* negativo de imperialismo e nacionalismo. A tendência na educação tem sido ver o Iluminismo retrospectivamente em termos de seu impacto importante nas instituições e no próprio conhecimento, o que gera, como dificuldade, a tendência a referir-se a um Projeto de Iluminismo bastante nebuloso sem de fato analisar determinados pensadores ou políticas específicas (LYOTARD, 1984; JAMESON, 1991). Na verdade, o Iluminismo é produto de muitos pensadores atuando em uma ampla diversidade de áreas intelectuais, e não pode ser vinculado a algumas poucas figuras proeminentes. A análise do trabalho dos Enciclopedistas, de Kant, de Hume ou de Tom Paine mostra que eles parecem estar distantes de um projeto unitário. A Revolução Industrial e a Revolução Francesa derivam claramente do Iluminismo e, no entanto, apesar de suas origens, seguiram trajetórias diferentes e, em alguns momentos, aparentemente contraditórias (HOBSBAWM, 1975).

Em 2003, o Museu Britânico reabriu a Biblioteca do Rei em sua Galeria do Iluminismo. Ao fazê-lo, não só afirmou audaciosamente sua própria importância – “A fundação do Museu Britânico foi um dos atos mais influentes do Iluminismo” (SLOAN; BURNETT, 2003, p. 13) – como também tentou redescobrir o Iluminismo nos termos de seu próprio período. Um dos pontos fortes dessa galeria é a total quantidade de material, natural e artificial, que contém. A gama de material não apenas é vasta – esculturas, cerâmica, borboletas, livros, espécimes geológicas etc. –, mas também é enorme o volume desses materiais. A ampla galeria está lotada do piso ao teto. Um princípio do Iluminismo era simplesmente a coleção, que precedeu e até mesmo suplantou a organização. Intelectuais do Iluminismo não se intimidaram com a amplidão da natureza ou das realizações do homem, que consideraram como seus campos de atuação, e mesmo de pilhagem. Foi nesse cenário que o Iluminismo tornou-se “um período no qual os princípios de classificação, da própria taxonomia, tornaram-se muito

importantes” (SLOAN; BURNETT, 2003, p. 13). Racionalidade, progresso, verdade e liberdade são substantivos abstratos da retórica do Iluminismo. Os ideais políticos e filosóficos do Iluminismo tiveram impacto sobre as revoluções americana e francesa e, portanto, em séculos sucessivos. No entanto, em termos intelectuais e educacionais, é o espírito da coleção e da investigação que deve ser destacado, o espírito que acreditava que os universos naturais e civilizatórios poderiam ser reunidos, racionalmente organizados e compreendidos. É fácil ver que o ceticismo pós-moderno perceberia isso como a tentativa de conter todas as realizações da natureza e do homem dentro de uma narrativa grandiosa de taxonomia, sem dúvida, dentro de um museu. No entanto, é esse espírito de investigação destemida, a busca implacável por maior compreensão de todas as áreas do pensamento racional que caracterizaram o impacto do Iluminismo sobre o conhecimento nas escolas e universidades. Apesar das diferenças e limitações de seus pensadores individuais, é nessa linha de reflexão do Iluminismo que o fundamentalismo enfrenta uma clara antítese (DAWKINS, 2007).

Em muitos casos, essa linha de reflexão era secular e, sem dúvida, anticlerical desde o início, tanto em Gibbon como em Voltaire. Isso levou a consequências devastadoras para a religião organizada e para a fé. Na geologia e na história natural, e certamente nos estudos das origens e da natureza dos próprios textos bíblicos, o espírito de investigação do Iluminismo minou os ensinamentos da Bíblia. Uma vez que as novas áreas de conhecimento estavam abertas à inundação da investigação racional, o terreno da infalibilidade desapareceu. A religião já não era mais uma questão de conhecimento, mas sim de fé; e mais, uma fé que precisava sustentar-se em um ambiente em que era cada vez maior e mais diversificado o volume de conhecimentos consolidados. A publicação de “On the origin of species”, em 1859, representou um ápice e um símbolo desse processo. Darwin havia postergado sua publicação por temer o efeito que seu trabalho teria sobre o Cristianismo organizado e a controvérsia que ele provocou foi profunda e, surpreendentemente, ainda se mantém.

Muitos pensadores e cientistas do Iluminismo supunham que o progresso varreria a religião organizada, em particular o Cristianismo, para o lixo da história (HUME, 1993; PAINE, 1998). Certamente, isso ocorreu em grande medida. Mas a religião organizada permanece uma instituição bem-sucedida em muitos países, e um componente-chave da formação da identidade de grandes grupos de pessoas. Duas razões principais podem explicar essa estranha sobrevivência, ambas educacionais. Primeiramente, em muitos países da Europa, as instituições religiosas haviam se infiltrado em escolas e universidades antes e durante o período do Iluminismo. O controle de muitas escolas e universidades no Reino Unido, na Holanda e na Grécia, por exemplo, significava que o dogma religioso poderia ser reproduzido ao lado do conhecimento do Iluminismo. O próprio marco teórico da racionalidade do Iluminismo foi efetuado por instituições e

pessoas comprometidas com o tradicional, o irracional. Em segundo lugar, a própria pós-modernidade tem oferecido proteção prolongada para as religiões. O conhecimento do Iluminismo foi a narrativa grandiosa que mais gerou suspeitas nos pós-modernistas. Se toda verdade fosse relativa, a diversidade religiosa seria uma das centenas de flores às quais seria permitido desabrochar – ou até mesmo encorajadas a que o fizessem. Portanto, ao longo da última década, às escolas estatais católicas, protestantes e judaicas no Reino Unido têm sido adicionadas representantes do Islã, da Ortodoxia grega, do Hinduísmo e até antidarwinistas. A pós-modernidade tem estimulado crenças e práticas tradicionalistas e, na forma restaurada do fundamentalismo, têm se mostrado hostis e destrutivas em relação ao próprio conhecimento do Iluminismo.

À luz dos ataques terroristas em Madri e Londres, é provável que haja uma reavaliação da abordagem europeia a sociedades multiculturais e à educação intercultural. Certamente, um elemento forte dessa reavaliação será o nacionalismo tradicionalista e a xenofobia que sempre se opuseram ao cosmopolitismo. Mas outro elemento levantará a questão do anacronismo de qualquer tipo de envolvimento religioso na educação nesses países altamente globalizados. Na sequência dos ataques em Londres, o jornal “The Guardian” publicou uma enquete que mostrou que dois terços da população no Reino Unido se opunham a qualquer forma de subsídio público a escolas religiosas, inclusive aquelas dirigidas por igrejas protestantes e católicas (TAYLOR, 2005). Assim sendo, é importante nesse momento manter um sentido de perspectiva, evitando que a continuidade e a restauração de crenças e de práticas tradicionalistas causem impressão exagerada. Em termos de desenvolvimento a longo prazo do espírito de investigação do Iluminismo, estes são fenômenos menores, e seu impacto sobre instituições educacionais é estritamente limitado. Embora seja inequivocamente lamentável e excêntrico que algumas escolas secundárias na Inglaterra sejam tão fracas a ponto de permitir o antidarwinismo, o desenvolvimento da ciência não fica seriamente obstruído. Esse julgamento medíocre não causa sérios impactos sobre os programas de pesquisa dos laboratórios nas universidades de Londres, Oxford e Cambridge. Embora o patrocínio de países modernos (pós-Iluminismo) a escolas islâmicas ou (nesse sentido) a escolas católicas, protestantes ou ortodoxas seja anacrônico e antieducativo, o controle das instituições religiosas sobre a mente dos jovens vem perdendo força desde o Iluminismo em um número cada vez maior de regiões em todo o mundo.

O nacionalismo e o imperialismo têm sido percebidos como o lado negativo do Iluminismo. Embora essa percepção possa ser discutida no âmbito de pensadores específicos – por exemplo, o imperialismo dificilmente caracteriza Tom Paine ou até mesmo o dono de escravos Jefferson –, o nacionalismo foi uma das forças que se expandiu pela Europa e além dela, avançando com os exércitos da Revolução e de Napoleão. O aumento do comércio gerado pela Revolução Industrial e

conduzido inicialmente por empresas nacionais de comércio permitiu, em última instância, a penetração global de atividades e ideias europeias. A intervenção de empresas comerciais em assuntos locais – sociais, políticos e econômicos – fortaleceu-se à medida que o aumento do apoio nacional veio não apenas por meio da diplomacia, mas também, e com frequência, por vias navais e militares. Assim, enquanto as coleções de história nacional e etnografia do museu e a compreensão britânica de sua história e de sua cultura cresciam como resultado das atividades (das empresas comerciais), o nível crescente de intervenção por parte do governo britânico e de outros governos estrangeiros muitas vezes assegurou uma alteração harmoniosa nessas mesmas culturas. Como Kant declarou em 1784, esta foi a era do Iluminismo, mas não uma era iluminada (KANT apud PAINE, 1998, p. 24-25). A conquista de grande parte da África, da Ásia e da Australásia veio na sequência. O imperialismo foi o principal meio de disseminação do conhecimento iluminista. As confrontações culturais que resultaram, e que estão em andamento em termos de globalização, formam hoje a base do conflito sobre grande parte do currículo de escolas e universidades na maioria dos países (BURBULES; TORRES, 2000; COULBY; ZAMBETA, 2005; STROMQUIST; MONKMAN, 2000). A oposição feita pelo Projeto do Iluminismo ao fundamentalismo, e de fato às religiões de maneira geral, não é nem uma questão de choque de civilizações, nem alguma escatologia de acertos e erros epistemológicos. O Projeto do Iluminismo está longe de ser uma bênção completa em termos de currículo escolar e universitário. Sob esse aspecto, a tarefa de separar a racionalidade do nacionalismo e do racismo está apenas começando. A crítica pós-moderna do conhecimento Iluminista não está conceitualmente equivocada, embora esteja desatenta aos perigos de outras estratégias discursivas de conhecimento.

O nacionalismo e o imperialismo podem agora, por si sós, serem vistos como parte do processo de globalização. E a globalização representa a força principal atualmente operante na maioria dos países em relação à educação e à religião. O processo de globalização tem muitos aspectos e causou impacto sobre escolas e universidades de diversas maneiras, um dos quais é o desenvolvimento da economia do conhecimento. Entretanto, tendo em vista o foco deste capítulo, o que se considera aqui é a dimensão cultural do processo de globalização. Três dimensões culturais podem ser consideradas: linguagem, história nacionalista e cultura, e cultura de massa. As duas primeiras são componentes importantes do currículo da escola e da universidade. A terceira – cultura de massa – está potencialmente em oposição a elas.

Em primeiro lugar, em termos de linguagem, as atividades econômicas, políticas, tecnológicas e culturais, que caracterizam o processo de globalização, são realizadas em inglês. Controle de tráfego aéreo, periódicos científicos e especializados, a internet, filmes hollywoodianos, música pop, congressos internacionais e diplomacia, todos utilizam predominantemente, e vez mais, o

idioma inglês. O inglês é a primeira língua estrangeira ensinada em quase todos os sistemas escolares do mundo. É cada vez maior o número de cursos universitários ministrados em inglês, mesmo em países não anglófonos. À medida que aumenta a mobilidade internacional de estudantes universitários, os países de língua inglesa são os destinos escolhidos com muito maior frequência. A Fox, CNN e BBC alcançam praticamente todas as partes do globo, e dessa forma disseminam não só o idioma inglês, mas também o ponto de vista anglo-saxônico de eventos atuais. Entretanto, o inglês não é a única língua que parece estar avançando. Enquanto a propagação do russo foi interrompida e retrocedeu, o han chinês é um idioma que vem crescendo em número de falantes e em presença geográfica, por exemplo, na província de Xinjiang e no Tibete. Por outro lado, a propagação da língua inglesa certamente não ocorre sem resistência. Cada vez que um sistema educacional ou uma escola individual escolhem um idioma estrangeiro diferente ou até mesmo um segundo idioma estrangeiro, a hegemonia do inglês é confrontada. Essa resistência tem um significado político na França, assim como no mundo árabe.

Em segundo lugar, a história e a cultura nacionalistas têm sido identificadas como características fundamentais dos sistemas educacionais, especialmente em nível de escola (COULBY, 2000). Com a intensificação da globalização, esse papel adquire uma ênfase assediante. Tendo em vista o tsunami da cultura de massa, a globalização da economia e a importância cada vez menor de países individuais, à medida que aumenta o poder de agrupamentos internacionais como a União Europeia, países como a França ou a Grécia utilizam suas escolas para ressaltar sua importância para o mundo em termos históricos e culturais. O poder pode ter mudado de Atenas e Paris para Bruxelas e Washington, mas na identidade do indivíduo rotulada na escola, Waterloo pode ser amenizada, Bizâncio pode ser resgatada. Este capítulo argumenta que o tradicionalismo vem sendo eliminado aos poucos da sociedade e das instituições educacionais, mas o nacionalismo tem se revelado o mais resistente de seus elementos (formas pós-modernas de hibridismo cultural e de identidade são uma das maneiras mais adaptativas e até mesmo justificáveis dessa resistência, e não o surgimento de uma nova *episteme*). Isto não significa que o nacionalismo não possa ser intrinsecamente conectado à religião, como certamente é o caso no Paquistão e na Grécia. Entretanto, pelo menos desde o Iluminismo, como tendência, o nacionalismo vem suplantando a religião como elemento central na formação da identidade e do Estado. A despeito dos eventos atuais nos EUA ou na Arábia Saudita, essa tendência é evidente, nos casos da Bélgica, Espanha, México e Rússia – para usar exemplos historicamente significativos. Quando assume uma dimensão religiosa, uma característica comum do fundamentalismo, o nacionalismo certamente manifesta atualmente uma das mais bem-sucedidas resistências à modernidade nas sociedades, nas escolas e nas madrassas. É provável que o currículo escolar permaneça como um dos últimos redutos do nacionalismo e da xenofobia, tenha ou não um viés religioso.

Entretanto, a instituição cada vez mais significativa do Iluminismo em nível internacional é a universidade, cujo currículo vem gradualmente perdendo sua construção nacionalista.

A cultura de massa é a terceira e última dimensão do processo de globalização a ser considerado aqui. Está conectada à primeira dimensão considerada anteriormente – o idioma –, tendo em vista que é transmitida predominantemente em inglês: filmes, programas de televisão, música popular, jornais e revistas, jogos de computador e internet. Nos lugares onde não são transmitidas em inglês, essas mídias frequentemente foram criadas em inglês e então traduzidas ou distribuídas com legendas (CRANE et al., 2002). De fato, tal é a força do inglês nessa área da subcultura que a música popular ou mídias de propaganda são frequentemente compostas e apresentadas em inglês, até mesmo onde esse não é o idioma da sociedade, o que, no entanto, não nega a validade ou o alcance global da cultura de massa em outros idiomas: filmes do Cairo e de Mumbai, programas de televisão do Brasil, noticiário internacional em árabe, francês e alemão. Mas a aspiração dos proponentes mais bem-sucedidos da cultura de massa é quase sempre operar e comercializar em inglês. A crescente força econômica da China tem a probabilidade de aumentar ainda mais a propagação do idioma chinês. Mas, embora o número de falantes dessa língua talvez supere momentaneamente o número de falantes do inglês, é improvável que o idioma chinês possa competir com o alcance global ou a penetração na cultura internacional de massa do inglês. As instituições religiosas e educacionais buscaram incorporar e manipular a cultura de massa tanto como forma de resistência quanto como forma de apelo aos jovens. Não obstante, o apelo da cultura de massa e seu distanciamento das instituições e dos valores religiosos, ao lado do desdém por essas instituições e por esses valores, é certamente uma das forças que enfraquecem o fundamentalismo: daí a generalizada oposição à cultura de massa pelos proponentes do fundamentalismo.

Resumindo: além do fundamentalismo, outras forças atuam hoje nas sociedades e instituições educacionais. Predomina entre elas o impacto contínuo do Projeto de Iluminismo que, sem dúvida, não é exclusivamente positivo. Além disso, essas forças também estão sujeitas atualmente ao processo de globalização. Em termos culturais, a propagação de produtos culturais americanos e a resistência a eles é um processo global. As TICs têm assinalado outro passo no progresso do Projeto do Iluminismo em termos de comunicação e difusão, assim como de engenharia eletrônica. A agenda de ciências e racionalidade do Iluminismo tornou-se um movimento global pelo menos a nível do ensino superior. Portanto, do ponto de vista da *longue durée*, é possível que o impacto do fundamentalismo permaneça epifenomenal.

A própria globalização lançou tendências que, superficialmente, parecem transformar a educação, como a difusão da prática e da teoria pragmáticas dos negócios capitalistas e sua incorporação educacional em estudos de negócios e nos MBAs, hoje onipresentes. Comparadas com as importantes transformações

causadas pelo desenvolvimento nas TICs, essas tendências serão vistas como modas passageiras. No processo de declínio da religião haverá períodos de revitalização, fusão ou extremismo. Para evitar o risco do fundamentalismo secular, a tarefa da pós-modernidade será tolerar e aprender com todas as diferenças, ao mesmo tempo retendo e desenvolvendo a perspectiva de racionalidade por mais híbrida que seja. A propagação da língua inglesa e de seus produtos culturais e valores associados, a dinâmica aparentemente irrefreável da ciência e da tecnologia do Iluminismo são as forças, contestadas e combatidas em diversos contextos que, em termos internacionais, estão atualmente transformando as escolas e as universidades.

Referências bibliográficas

- BRAUDEL, F. *Civilisation and capitalism fifteenth to eighteenth century, v. 1: the structure of everyday life*. London: Fontana, 1985b.
- BRAUDEL, F. *Civilisation and capitalism fifteenth to eighteenth century, v. 2: the wheels of commerce*. London: Collins, 1985c.
- BRAUDEL, F. *Civilisation and capitalism fifteenth to eighteenth century, v. 3: the perspective of the world*. London: Collins, 1985a.
- BRAUDEL, F. *The identity of France, v. 1: history and environment*. London: Fontana, 1989.
- BRAUDEL, F. *The identity of France, v. 2: people and production*. London: Fontana, 1990.
- BRAUDEL, F. *The mediterranean and the mediterranean world in the age of Phillip II*. London: Harper Collins, 1992.
- BROWN, A.; DAVIS, N. (Eds.). *World yearbook of education 2004: digital technology, communities & education*. London: Routledge Falmer, 2004. (World yearbook of education series: editada por D. Coulby e C. Jones).
- BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalisation and education: critical perspectives*. New York/London: Routledge, 2000.
- BURLEIGH, M. *Sacred causes: religion and politics from the European dictators to Al-Qaeda*. London: Harper Perennial, 2007.
- CAIRNS, J.; LAWTON, D.; GARDNER, R. (Eds.). *The world yearbook 2001: values, culture and education*. London: Kogan Page, 2001. (World yearbook of education series: editada por D. Coulby e C. Jones).
- COULBY, D. *Beyond the national curriculum: curricular centralism and cultural diversity in Europe and the USA*. London: Routledge Falmer, 2000.
- COULBY, D.; COWEN, R.; JONES, C. (Eds.). *The world yearbook of education 2000: education in times of transition*. London: Kogan Page, 2000. (World yearbook of education series: editada por D. Coulby e C. Jones).
- COULBY, D.; JONES, C. *Postmodernity and European education systems: centralist knowledge and cultural diversity*. Stoke on Trent: Trentham, 1995.
- COULBY, D.; ZAMBETA, E. (Eds.). *The world yearbook of education 2005: education, globalisation and nationalism*. London: Routledge Falmer, 2005. (World yearbook of education series: editada por D. Coulby e C. Jones).
- CRANE, D.; KAWASHIMA, N.; KAWASAKI, K. (Eds.). *Global culture: media, arts, policy and globalisation*. New York: Routledge, 2002.

- DAWKINS, R. *The God delusion*. London: Black Swan, 2007.
- DUIJZINGS, G. *Religion and the politics of identity in Kosovo*. London: Hurst & Company, 2003.
- FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: a new history*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.
- FERNANDEZ-ARMESTO, F. *Civilisations*. London: Pan Books, 2001.
- FEWSMITH, J. *China since Tianenmen: the politics of transition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- FLETCHER, R. *The cross and the crescent: the dramatic story of the earliest encounters between Christians and Muslims*. London: Penguin, 2004.
- HOBSBAWM, E. *The age of revolution 1789-1848*. London: Wiedenfeld & Nicholson, 1975.
- HUME, D. *An enquiry concerning human understanding*. Indianapolis & Cambridge: Hackett, 1993.
- JAMESON, F. *Postmodernism or the cultural logic of late capitalism*. London: Verso, 1991.
- KARAKASIDOU, A. N. *Fields of wheat, hills of blood: passages to nationhood in Greek Macedonia*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- KLARE, M. *Blood and oil: the dangers and consequences of America's growing petroleum dependency*. London: Penguin, 2005.
- LEIRVIK, O. Religious education, communal identity and national politics in the Muslim world. *British Journal of Religious Education*, n. 26, p. 223-236, 2004.
- LYOTARD, J. F. *The postmodern condition: a report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- MASSONNET, P. *The new China: money, sex and power*. Tradução de H. Taieb. Boston: Tuttle, 2000.
- MAZOWER, M. *The Balkans: from the end of Byzantium to the present day*. London: Phoenix Press, 2001.
- MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. *The right nation: why America is different*. London: Penguin, 2005.
- NATHAN, A. J.; GILLEY, B. *China's new rulers: the secret files*. 2.ed.rev. New York: New York Review of Books, 2003.
- PAINE, T. *Rights of man, common sense and other political writings*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- ROBERTS, J. A. G. *The complete history of China*. Stroud: Sutton, 2003.
- ROBERTS, P. *The end of oil: the decline of the petroleum economy and the rise of a new energy order*. London: Bloomsbury, 2005.
- SIM, S. *Fundamentalist world: the new dark age of dogma*. Thriplow Cambridgeshire: Icon Books, 2005.
- SLOAN, K.; BURNETT, A. (Eds.). *Enlightenment: discovering the world in the eighteenth century*. London: The British Museum Press, 2003.
- SOON-YONG, P. Cultural politics and vocational religious education: the case of Turkey. *Comparative Education*, n. 40, p. 321-341, 2004.
- STARR, J. B. *Understanding China: a guide to China's economy, history and political structure*. 2.ed. London: Profile Books, 2001.
- STROMQUIST, N. P.; MONKMAN, K. (Eds.). *Globalisation and education: integration and contestation across cultures*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- STUDWELL, J. *The China dream: the elusive quest for the greatest untapped market on earth*. London: Profile books, 2003.

TAYLOR, M. Two thirds oppose State aided faith schools. *The Guardian*, n. 1, 23 Aug. 2005.

TERRILL, R. *The new Chinese Empire and what it means for the United States*. Cambridge, MA: Basic Books, 2003.

VICTOR, B. *The last crusade: religion and the politics of misdirection*. London: Constable, 2005.

XOCHELLIS, P. D. ; TOLOUDI, F. I. (Eds.). *The image of the "other"/neighbour in the school textbooks of the Balkan countries*. Athens: Tipothito-George Dardanos Publications, 2001.

ZAMBETA, E. Religion and national identity in Greek education. *Intercultural Education*, n. 11, p. 145-156. 2000.

O DUPLO SIGNIFICADO DE COSMOPOLITISMO E OS ESTUDOS COMPARADOS DE EDUCAÇÃO¹

Thomas S. Popkewitz

Pode parecer clichê contemporâneo quando digo que minha reflexão sobre educação comparada é em um contexto de globalização. O que mais poderia ser o estudo da educação comparada, se não for situado em um campo mais amplo que leva em conta as mudanças internacionais e globais? Hesito um pouco ao dizer isso, pois a palavra “globalização” tem, baseando-me na obra de Antonio Nóvoa (2002), um *status* de *planetspeak*. É uma palavra sem autoria, que aparece em toda parte, para explicar tudo. No entanto, minha hesitação é historicamente atenuada, em parte, pelos *insights* dos estudos dos sistemas-mundo e pela teoria neoinstitucional, que dizem respeito às formações da escola moderna e das nações desde o século XIX até o presente (MEYER et al., 1992, 1997).

Meu interesse no estudo comparado da educação entra, porém, a partir de um terreno intelectual diferente. Este capítulo focaliza os sistemas de razão por meio dos quais os objetos da educação – a criança, a família e o professor – são produzidos e administrados. Ou seja: as escolas são historicamente lugares para transformar a sociedade transformando as pessoas. É o que faz a pedagogia. A pedagogia moderna é o principal *locus* sociocultural, onde as crianças são ensinadas a raciocinar e a resolver problemas, tornando-se “pessoas razoáveis”. Os princípios do ensino e da aprendizagem, como argumentarei, ocupam-se da criação de “pessoas razoáveis” por meio da geração de teses culturais sobre modos de vida. As teses culturais não são meras variações de um único tema, como a modernização ou a globalização. Se observarmos as reformas da escola chinesa do Movimento do Quatro de Maio de 1919, a educação progressiva dos EUA ou os discursos atuais sobre a sociedade da aprendizagem e do aprendiz permanente, veremos que carregam em si diferentes organizações e conexões culturais e institucionais sobre quem são ou deveriam ser a criança e o professor. Entender as escolas comparativamente consiste, então, em considerar historicamente os princípios inspiradores de mudanças como as teses culturais sobre o que a criança é e deve ser.

Minha abordagem às qualidades comparadas do sistema racional de educação dá-se pela noção de cosmopolitismo (POPKEWITZ, 2008). Meu argumento é

1. A tese sobre cosmopolitismo e reforma é principalmente baseada em Popkewitz (2008).

que o cosmopolitismo está no cerne da educação. Na tradição do Iluminismo norte-europeu, o cosmopolitismo incluiu a tese radical sobre ação, participação e ciência como um projeto de emancipação da humanidade. O indivíduo iluminado acredita na aplicação da razão e da racionalidade para dirigir as mudanças, e na melhoria e no progresso da sociedade que respeita a diversidade, a hospitalidade e a compaixão pelos “outros”. A educação – ou pelo menos a educação moderna – preocupa-se em fazer da criança o futuro cidadão de uma nação que inclui características cosmopolitas. Além disso, por incrível que pareça, a racionalidade cosmopolita que deveria ser inclusiva, incorporava classificações comparativas para ordenar os fenômenos e as pessoas. A razão da modernidade europeia reconheceu e diferenciou os chamados “outros”. Quando levados para a educação, os próprios princípios universalizantes sobre humanidade e emancipação das práticas pedagógicas transmitiam o oposto; a criança que não se ajustava era então excluída das qualidades e características rotuladas de cosmopolitismo.

No entanto, o cosmopolitismo na educação não é meramente a disseminação das noções do Iluminismo no sistema mundial. Ao contrário, existem diferentes montagens, conexões e desconexões que produzem teses culturais do cosmopolitismo da criança e do pertencimento coletivo. A pessoa racional e a “pessoa razoável” na pedagogia estão ligadas por princípios de pertencimento coletivo e pátria. Pode soar irônico, uma vez que o cosmopolitismo europeu haveria de despojar-se do provincialismo da nação. Mas não o fez, e o particularismo até hoje está incrustado na educação. A individualidade iluminada não foi a mesma “pessoa” na formação do Brasil, da Bélgica, do Japão ou da Grã-Bretanha.

A primeira seção considera a educação como um fator inserido em processos de globalização durante o longo século XIX e até hoje.² A análise baseia-se nas ciências de reforma educacional e em políticas de reestruturação do ensino e da formação docente dos EUA e da Europa. Meu argumento é que a educação moderna haveria de reformar a sociedade reformando a criança que seria o futuro cidadão.³ A pedagogia incorporava teses culturais sobre o modo de vida desse cosmopolitismo. Mas, inseridas na pedagogia, encontravam-se distinções comparativas para diferenciar e separar o cosmopolita civilizado do não civilizado. A próxima seção explora a mobilidade do pragmatismo de Dewey como um exemplar histórico de teses culturais

2. Uso a expressão “o longo século XIX” para considerar movimentos históricos irregulares desde o final do século XVIII até o início do século XX que se unem na construção da escola moderna e de sua pedagogia.

3. A noção de cidadão corresponde historicamente à do indivíduo responsável, que é um agente de mudança na comunidade política da nação. Atualmente, poucas nações têm governos baseados, pelo menos oficialmente, em sua população responsável por eleger seus representantes. Essa noção de participação está relacionada aos tipos ideais do governo republicano e suas noções de virtude cívica, sem ser necessariamente delimitada por eles, em comparação com a noção de sujeito da nação. Por exemplo, embora a Suécia e a Austrália não tenham tido anteriormente formas republicanas de governo, as ideias de virtude cívica e democracia prevalecem e, nesse sentido, o uso da noção de cidadão é apropriado. Esse uso histórico de cidadão está ligado à função da educação na construção da criança que participa da nação e sente pertencer a ela.

sobre cosmopolitismo e seus “outros” na transformação da sociedade na virada do século XX. A última seção trata dos exemplos comparados de teses culturais nas reformas da escola contemporânea. Analisa o que chamo de cosmopolita inacabado, o aprendiz permanente que sobrevive fazendo escolhas e inovações contínuas e seus “outros” – o menos favorecido, o que se encontra em situação de risco, o imigrante e a “criança deixada para trás”, que são reconhecidos para inclusão, mas expulsos, porque diferentes e potencialmente perigosos para a estabilidade e o consenso. A última seção leva a análise à consideração das implicações teóricas do cosmopolitismo como teses culturais para estudos comparados da educação.

Meu uso do termo cosmopolita é diagnóstico, e não normativo. Uso-o para considerar as distinções e diferenciações que criam separações nas sensibilidades ao ordenar a cognição, a resolução de problemas e a colaboração das crianças em comunidades de aprendizagem, para usar as palavras do senso comum das reformas contemporâneas. O “ismo” do cosmopolitismo serve mais para chamar a atenção para as diferentes montagens e conexões pelas quais os princípios de razão e de pessoas razoáveis são criados do que para dar à palavra um sentido de doutrina distintiva.

A educação moderna em um contexto histórico de processo global

Quatro pontos levantados na introdução são discutidos. Primeiro, a educação moderna está inserida em processos de globalização pelo menos desde o século XIX, e até hoje. Segundo, a noção de cosmopolitismo é uma estratégia para considerar as mudanças nas teses culturais sobre os modos de ser na educação. Terceiro, as ciências da pedagogia registram princípios de razão que ordenaram a concepção cosmopolita da criança. Quarto, as qualidades transcendentais universais da criança cosmopolita incorporam um método comparativo que registra a tese cultural da criança cosmopolita e os processos de aviltamento que diferenciam, expulsam e excluem “outras” crianças em particular em processo de inclusão.

1. A educação moderna está inserida nos processos de globalização ligados a mudanças associadas com o século XIX. Isso não significa que não existam continuidades e sobreposições em relação à escolarização anterior, como ilustram continuamente os estudos históricos de David Hamilton (1989). Mais precisamente, as configurações particulares da educação contemporânea tornam-se visíveis com as mudanças na pedagogia e suas teorias sobre a criança.

O objetivo da educação moderna é refazer a sociedade, refazendo a criança. Os fundadores das Repúblicas francesa e norte-americana reconheceram esse fato. O cidadão não nasce; o cidadão é construído. A participação democrática era “algo que deveria ser solicitado, encorajado, guiado e dirigido” (CRUIKSHANK, 1999, p. 97). A continuidade da nação dependia da criação do cidadão autônomo e participante nos assuntos sociais.

A educação tinha um papel primordial na construção da individualidade, de cuja participação dependia o governo moderno. Pode-se dizer que o problema da (re)construção social por meio da educação estava nas mãos da criança. A educação de massa era vista como essencial na produção de indivíduos que materializavam os princípios transcendentais da nação. As reformas educacionais no começo do século XX no Brasil, no México, na Colômbia e na China, por exemplo, incluíam teses culturais sobre a reflexão e a participação da criança que uniam noções de salvação do indivíduo à nação (BUENFIL BURGOS, 2005; WARDE, 2005; QI, 2005; SÁENZE-OBEGÓN, 2005). Nos primeiros anos de 1800, o sueco Torsten Rudenschöld falava de cosmopolitismo quando pensava na escola como produtora do “livre arbítrio dos indivíduos” na sociedade (RUDENSCHÖLD apud HULTQVIST, 2006). A introdução do idioma vernáculo na China depois do Movimento do Quatro de Maio de 1919 também pode ser vista como um fator de uma nova relação entre as pessoas como indivíduos e como membros de uma coletividade, embora diferente da educação europeia ou norte-americana (QI, 2005).

2. As teses culturais sobre o cosmopolitismo da criança eram centrais para a pedagogia da escola. Tanto no Ocidente quanto em outros lugares, as noções de cosmopolitismo surgiram para unir os processos de secularização da ação e dos progressos individuais com os temas de salvação e redenção que eram vinculados à nação, o que de certa forma é irônico. Para o Iluminismo norte-europeu e norte-americano, o cosmopolitismo era um modo de vida universal, no qual a razão e a racionalidade contribuíam para um mundo mais progressista de liberdade e independência. Esse mundo cosmopolita foi rapidamente inserido em específicas narrativas e imagens de nações. As diferentes ideias pedagógicas progressistas incluídas na obra de John Dewey, G. Stanley Hall, Edward L. Thorndike e George Counts no século XX, por exemplo, colocaram os princípios cosmopolitas no planejamento da educação da criança. Esses princípios continham narrativas culturais sobre a excepcionalidade norte-americana, a nação como um relato épico do desenvolvimento progressivo dos ideais mais elevados de valores humanos cosmopolitas e de progresso.
3. O cosmopolitismo uniu a ciência e a razão, efetuando mudança na vida e na comunidade. Como as ciências físicas podiam dominar o mundo natural, a ciência era vista como uma maneira para ordenar e intervir artificialmente na ordem natural para produzir mudança e progresso humano.

Entretanto, a noção de ciência humana tinha diferentes configurações em seu papel de promover mudanças. A ciência proporcionava conhecimento, por exemplo, sobre o planejamento que dá condições para buscar felicidade e liberdade. O planejamento urbano e a formação do Estado de Bem-estar Social moderno foram exemplos da relação da ciência para encontrar a combinação correta de

conhecimento e estratégias para o desenvolvimento social. A reforma passou a ser uma atividade constante. E a reforma da sociedade envolvia também princípios para governar a sociedade cosmopolita por intermédio do planejamento de modos de vida. As ciências da pedagogia, por exemplo, fizeram do mundo interior da criança um campo de intervenção. A resolução de problemas de Dewey e o desenvolvimento e o crescimento infantil de Hall ordenaram a vida, ao planejar os processos e procedimentos de pensamento que traziam consenso e estabilidade às regras e aos padrões aplicados para a ação e o futuro.

A psicologia é fundamental para a pedagogia. No caso da Europa e da América do Norte, a psicologia abriu o mundo interior da criança como terreno de cálculo e intervenção no sentido pedagógico. As psicologias especulativa e analítica foram substituídas pelas psicologias experimentais em diversos locais, por todo o território da Rússia, da Alemanha e dos Estados Unidos. Segundo Ó (2003), a ideia inicial da educação, da pedagogia e das ciências da educação modernas era agir sobre o espírito e o corpo das crianças e dos jovens. Examinando as pedagogias francesa e portuguesa do início do século XX, Ó analisa o método das ciências pedagógicas observando e tornando visível a vida interior física e moral, a fim de traçar um mapa da espiritualidade do indivíduo educado (a alma humana). Em 1885, o pedagogo francês Gabriel Compayré afirmava que a pedagogia era uma psicologia aplicada e as fontes de todas as ciências “relacionadas com as faculdades morais do homem; a pedagogia contém todas as partes da alma e deve sempre usar a psicologia” (COMPAYRÉ apud Ó, 2003, p. 106). No entanto, o objetivo não era encontrar Deus, mas proporcionar o conhecimento que ajuda a libertar o homem por intermédio do caminho da razão.

As narrativas da razão cosmopolita e da ciência incorporaram temas de salvação e redenção que se disseminaram com as práticas da racionalização. Em um sentido quase contrário à intuição, para entender adequadamente a educação de massa ocidental é preciso entender a Reforma e a Contra Reforma. Temas de salvação do indivíduo foram secularizados como preocupações terrenas de progresso e organização da vida cotidiana (WEBER, 1958) que se incrustaram em construções da pedagogia moderna (McKNIGHT, 2003; McMAHAN, 2001). Os processos de secularização e modernização da Revolução Kemalita, na Turquia, durante o século XX, também acarretaram processos de modernização que agregaram projetos do Iluminismo europeu a projetos do Império otomano e de suas tradições islâmicas (KAZAMIAS, 2006). O mesmo argumento pode ser utilizado no caso dos processos japoneses de modernização, que associaram as reformas Meiji da segunda metade do século XIX às construções do Estado e das escolas no período pós-Segunda Guerra Mundial (SHIBATA, 2005).

4. Embora o impulso do cosmopolitismo seja inclusivo, o seu sistema de raciocínio envolve significados duplos de inclusão e de exclusão. O cosmopolitismo vincula métodos comparativos que diferenciam e separam as qualidades e características daqueles que são cultos e civilizados das qualidades e características daqueles que ameaçam o consenso e a estabilidade – a pessoa

não civilizada, chamada de retrógrada e selvagem, e a pessoa bárbara no século XIX, e que hoje chamamos criança em situação de risco e delinquente.

O método comparativo inserido na razão cosmopolita era uma prática histórica particular que teve diferentes trajetórias. As qualidades analíticas da ciência e da medicina modernas tornam-se possíveis pela comparação de coisas e de partes à medida em que se relacionam com alguma unidade do todo. Os elementos comparados também passaram a fazer parte das práticas sociais e culturais, com classificações e diferenciações, formando um *continuum* de valor e hierarquia que colocaram o homem em uma sequência de povos e civilizações vistos como se movessem do mais avançado para o menos avançado e não civilizado. Por exemplo, o historicismo moderno como narrativas que ligavam passado/presente/futuro surgiu no século XIX. Proporcionou a maneira de falar sobre nações escrevendo suas histórias na forma de desenvolvimentos progressivos de civilizações que começaram na Grécia ou na Roma antigas, e que chegaram ao presente; com isso possibilitou, ao mesmo tempo, meios para justificar a colonização.

A racionalidade e a razão do cosmopolitismo visualizava o civilizado e sua hospitalidade a outros pelo olhar do reconhecimento que demarcava a diferença. A qualidade comparada serve para diferenciar e separar aqueles capazes de razão cosmopolita – considerados pessoas civilizadas – daqueles em outros espaços culturais – indivíduos cujas qualidades de vida são classificadas como não avançadas. As diferenciações e divisões estão incrustadas na filosofia, nas ciências humanas e na educação moderna (RANCIÈRE, 2004). As teorias das ciências humanas tornaram a arbitrariedade das diferenças uma necessidade e algo inevitável. O reconhecimento das diferenças estabiliza grupos numa situação fora da normalidade e “incapazes de jamais adquirir o gosto pelos bens dos filósofos – e mesmo de entender a linguagem com a qual eles expressam seu prazer” (RANCIÈRE, 2004, p. 204).

O cosmopolitismo, portanto, proporciona uma estratégia histórica para considerar a razão como sistemas simultâneos de inclusão e de exclusão na educação, historicamente e por meio de diferentes espaços sociopolíticos. As práticas universais e inclusivas das reformas educacionais que falam em “todas as crianças”, significando unificar a humanidade como um todo, são, na minha opinião, processos de aviltamento nos quais se produzem divisões que localizam determinadas qualidades e pessoas fora dos espaços de inclusão.⁴ As reformas de hoje que falam sobre uma sociedade inclusiva produzem espaços inabitáveis, ocupados pelos menos favorecidos, pela criança e pelas famílias urbanas, pelos pobres e os imigrantes e, eu argumentaria, no contexto dos EUA, pela criança “deixada para trás”.⁵

4. Esse termo provém do trabalho que realizei com Jamie Kowalczyk (ver KOWALCZYK; POPKEWITZ, 2005) e relacionado a Kristeve (1982), embora eu o utilize sem conexão com as tradições psicanalíticas nas quais Kristeve se baseia.

5. A relação entre a produção de diferenças e a educação urbana é discutida em Popkewitz (1998b).

A “razão” cosmopolita (ou as “razões” cosmopolitas) e a globalização na virada do século XX: Dewey como figura conceitual

Nesta seção, analiso o cosmopolitismo historicamente, como ferramenta intelectual que permite considerar as teses culturais geradas pela pedagogia e por seus sistemas de aviltamento. Concentro-me na mobilidade internacional do pragmatismo de John Dewey, uma tese cultural sobre a aplicação da vida cosmopolita que não é somente aquela de Dewey.⁶ Dewey funciona como uma figura conceitual (DELEUZE; GUATTARI, 1991, 1994), enunciando soluções e planos de ação particulares dentro de uma grade de práticas sociais e culturais que dá inteligibilidade às ideias. Como Dewey era o representante internacional do pragmatismo americano em um tempo em que a educação de massa foi institucionalizada em diversos campos políticos e culturais, os encontros e as rejeições em relação ao pragmatismo proporcionam uma estratégia comparada inicial para considerar os princípios que confinam e encerram quem a criança é e quem deve ser.

O pragmatismo e o planejamento do eu cosmopolita

O pragmatismo de Dewey incluía um ser cosmopolita que pressupunha o indivíduo como agente intencional de mudanças em um mundo repleto de contingências. Essa postura trazia noções da ciência ao processo de ordenar a vida como um conjunto contínuo e mutável de resolução de problemas. A ciência da qual falava Dewey não era a que faziam os físicos ou os biólogos. Era uma tese cultural que apresentava noções que incluía ideias iluministas do poder transcendental da razão e do progresso como um hábito de reflexão e ação. Segundo Dewey, uma vez que “o futuro da nossa civilização depende da ampla disseminação do hábito de raciocinar e pensar; o grande problema da nossa educação é, portanto, descobrir como amadurecer e tornar eficaz esse hábito científico de pensar” (DEWEY apud DIGGINS, 1994, p. 227).

O hábito de pensar incluía um espírito particular da Reforma protestante do norte europeu e da América do Norte no começo do século XX. Dewey não viu diferenças entre uma concepção universalizada dos valores cristãos sobre as boas ações do indivíduo e a democracia da nação. Era uma resposta dupla aos distúrbios morais e físicos da cidade decorrentes da industrialização e da imigração. Dewey e seus contemporâneos também se preocuparam em reintroduzir na sociedade os valores cristãos considerados perdidos no capitalismo desenfreado dos industriais inescrupulosos – os “barões ladrões”⁷ como Carnegie, Mellon, e Rockefeller, entre

6. O que vem a seguir baseia-se em Popkewitz (2005), particularmente a introdução.

7. NRTT: Barões ladrões (*robber barons*, em inglês) é uma expressão pejorativa usada para se referir aos poderosos empresários e banqueiros americanos no século XIX. Grandes líderes industriais, fizeram fortunas em negócios por meio de práticas questionáveis. A expressão é ainda usada hoje para se referir àqueles que se enriquecem de forma inescrupulosa.

outros. Esses valores diziam respeito às obrigações sociais do indivíduo em executar boas ações ligadas ao bem-estar geral da sociedade.

O pragmatismo de Dewey entrou em um campo internacional de reformas relacionadas com mudanças na política, na sociedade e no indivíduo (POPKEWITZ, 2005). As mobilidades internacionais das noções de ação, ação inteligente, resolução de problemas e papel da comunidade, presentes nos textos de Dewey, difundiram-se em bibliotecas itinerantes como amálgamas de diferentes conjuntos de ideias nas quais eram produzidas teses culturais sobre os modos de vida. Na América do Sul, por exemplo, as ideias e os conceitos de Dewey combinaram-se com os do pedagogo suíço Claparède e os do belga Decroly, no momento em que os reformadores nacionais buscavam entender e adotar a “educação nova”, nome dado a uma série de esforços para reformar as escolas segundo princípios científicos.

Enquanto Claparède, Decroly e Dewey possuíam uma mobilidade internacional e estiveram presentes juntos em diversos lugares, surgiam outras amálgamas dos textos na construção de teses culturais sobre quem é e quem deve ser a criança. Decroly traduziu Dewey em um discurso pedagógico missionário, evangelizador e de cunho propagandista (DeCOSTER et al., 2005). A pedagogia servia para manter a doutrina cristã como uma salvaguarda da ordem do progresso por intermédio da organização da vida das crianças. Em oposição, em Colúmbia, Dewey foi recriado por Decroly e autores locais como uma pedagogia reacionária e conservadora (SÁENZE-OBEGÓN, 2005). Dewey e Decroly foram classificados juntamente com o alemão Kerschensteiner e o suíço Claparède, como filósofos da redenção social que o trabalho pedagógico iugoslavo produziria para centrar-se nas atividades da criança. Dewey associou-se a Georg Kerschensteiner e Adolfo Lima na estruturação e no relançamento da chamada educação nova em Portugal.

As diferentes obras não eram variações sobre o mesmo tema de gerar teses cosmopolitas sobre a criança como futuro cidadão da nação. As discussões sobre a educação na revolução mexicana, no começo do século XX, uniram o pragmatismo de Dewey com tradições e símbolos religiosos católicos e com noções iluministas, racionalistas, pragmatistas, democráticas, socialistas e republicanas (BUENFIL BURGOS, 2005). O Movimento de Quatro de Maio na China, por outro lado, procurou substituir a hierarquia existente das tradições de Confúcio, priorizando as noções filosóficas e pedagógicas de Dewey na introdução do idioma vernáculo, nas mudanças literárias que valorizavam o autor individual e na educação centrada na criança, para sacramentar os direitos individuais por meio da posição ocupada em um grupo (QI, 2005). A nova pedagogia não eliminou a hierarquia social e política, mas foi colocada em uma nova organização de hierarquia e noção de pertencimento coletivo com relação ao que significava ser chinês.

A difusão internacional do pragmatismo incluiu também contrateses às teses cosmopolitas de Dewey. Para os pedagogos alemães, que trabalhavam dentro das tradições luteranas e de sua própria visão de seu povo como a personificação da cultura

e da humanidade, Dewey e seu pragmatismo eram destituídos de espiritualidade e profanavam o espírito de nação. Os reformadores católicos brasileiros anti-iluministas lutaram contra o pragmatismo de Dewey, considerando-o um secularista “urbano” destituído da universalidade e da espiritualidade personificadas pelo Catolicismo (WARDE, 2005).

Minha análise de Dewey como pessoa conceitual recriada, conectada e desconectada em bibliotecas itinerantes, serve para reconhecer que a escola moderna do longo século XIX incorporou diferentes teses culturais. Serve também para reconhecer que a individualidade é projetada em termos de uma humanidade universal, mas tem vínculos particulares de individualidade e sociabilidade na criação de pertencimentos e lares. Na verdade, como pessoa conceitual, Dewey encontra outras pessoas conceituais – o belga Decroly, o alemão Kerschensteiner, o suíço Claparède, o turco Yücel, o brasileiro Teixeira e o chinês Hu Shih, entre outros. As mudanças nas práticas sociais e culturais eram globais, porém com diferentes imagens e narrativas cosmopolitas da criança e da sociedade para governar os princípios da razão e da racionalidade no ordenamento da vida.

O significado duplo de esperança e medo: processos de aviltamento

O otimismo crescente com a promessa eterna da infância no pragmatismo – e de modo mais geral, nos movimentos de reforma pedagógica – não era apenas sobre a criança como o futuro cidadão em terras prometidas. A esperança positiva do planejamento era um processo de aviltamento. As narrativas de salvação por meio de ação inteligente e resolução de problemas e comunidade reconheciam a quem não eram garantidos os benefícios da vida boa – reconhecidos para inclusão, mas diferentes, mesmo assim.

Os movimentos de reforma protestante ligados à questão social, do outro lado do Atlântico, incorporaram aqueles que eram reconhecidos pela inclusão e humilhados como diferentes. A questão social dirigiu a atenção para a desordem moral visível dos imigrantes, da classe trabalhadora e de grupos raciais discriminados nas cidades. As formulações políticas da reforma protestante circularam entre a *Fabian Society*⁸, na Inglaterra, o *Evangelical Social Congress*⁹, na Alemanha, o *Musée Social*¹⁰, na França, a política progressista dos Estados Unidos e os movimentos transatlânticos protestantes das *Settlement Houses*¹¹ para mudar as condições da cidade e as novas populações urbanas (RODGERS, 1998). Isso acarretou, por exemplo, uma consciência cada vez maior dos limites do capitalismo de mercado e um planejamento urbano que confrontariam os

8. NT: Sociedade Fabiana (tradução livre).

9. NT: Congresso Evangélico Social (tradução livre).

10. NT: Museu Social (tradução livre).

11. NT: Habitações comunitárias em bairros pobres em que se instalavam trabalhadores voluntários de classe média, no intuito de compartilhar conhecimento e cultura.

efeitos debilitantes da industrialização. O alcoolismo, a delinquência, a prostituição, a pobreza e a desintegração familiar eram vistos como ameaças às aspirações cosmopolitas das diferentes sociedades. O urbano cosmopolita focalizou o urbano!

As novas ciências da sociedade e da educação eram parte da resposta à questão social, que incorporava a esperança de um futuro cosmopolita e os medos daqueles que não participavam e não eram agentes de mudança. As ciências sociais deveriam identificar e encontrar soluções para os contextos urbanos. As noções de comunidade e de grupo primário eram conceitos destinados a superar os efeitos debilitantes da modernidade nas cidades – por exemplo, na sociologia urbana dos Estados Unidos. As teorias e os estudos eram inspirados nas teorias sociais alemãs sobre a alienação e as qualidades abstratas da vida cotidiana na cidade que apagaram as bucólicas relações de confiança e comunidade anteriores, construídas por meio de relações presenciais. A noção de comunidade foi urbanizada para adequar os padrões sociais o pertencimento, a integração, e o enraizamento em uma ética da vida cotidiana poderiam ser articulados à vida na cidade. Os hábitos de pensar de Dewey e a noção do eu de George Herbert Mead, resultantes da mobilidade e das interações sociais simbólicas, por exemplo, incluíam esse repensar de comunidade no contexto do social como um método para neutralizar os efeitos debilitantes das condições urbanas modernas.

Baseio-me nessa história das ciências sociais e da educação não como meros projetos nacionais, mas como uma globalização no planejamento da sociedade e do povo por intermédio da ciência. As narrativas e as imagens diziam respeito ao cosmopolitismo, isto é, a uma individualidade guiada pela razão e pela ciência na realização da ação humana e do progresso social, tido como universalista em seus objetivos, ainda que tais objetivos fossem historicamente específicos. A ciência levou a educação a um projeto civilizador em nome da sociedade cosmopolita, mesmo que se percebam diferenças nessas sociedades e individualidades quando examinadas em termos culturais e entre nações.

A questão social incorporava um conjunto de distinções comparativas que menciono anteriormente. As distinções e divisões foram introduzidas nas teorias e nos estudos que reconheciam a necessidade de inclusão. O pensamento comparativo acarretou um raciocínio populacional que organizava os grupos a partir de teorias de probabilidades, que situavam as características individuais em categorias de classificação de modos de vida de indivíduos (HACKING, 1990). O raciocínio populacional, por exemplo, produziu agregados de características particulares das pessoas como uma unidade do todo que poderia ser visada em intervenções. As distinções comparativas também tornaram possíveis as teorias modernas de raça e classe. A eugenia por exemplo, criou diferenças e divisões com base em diferenças físicas ou psicológicas entre populações e raças.

Cosmopolitismo e aviltamento na virada do século XXI: as teses culturais do aprendiz permanente e seus outros!

Se formos ao início do século XXI, o cosmopolitismo e os processos de aviltamento trazem diferentes montagens e conexões. Hoje se fala de cosmopolitismo no contexto do aprendiz permanente e da sociedade da aprendizagem. John Dewey ainda está presente nesse cosmopolitismo, mas se movimenta em uma biblioteca itinerante global diferente – a do construtivismo psicológico, que inclui o psicólogo russo Lev Vygotsky (POPKEWITZ, 1998a). Historicamente, a reunião desses dois personagens na pedagogia é irônica. Dewey escrevia para levar a ética protestante reformista à política social da república liberal; Vygotsky era judeu, mas procurava uma psicologia que articulasse os compromissos morais do novo regime soviético. Ambos estão mortos. A história deles se esvaziou, para utilizar a expressão de Walter Benjamin (1985). Os dois autores funcionam como heróis universais nas novas pedagogias reformadoras na atualidade da África do Sul, na da Espanha, na dos países escandinavos e na dos Estados Unidos, entre outros.

Uma globalização do indivíduo que é um aprendiz permanente é impressionante. Uma pesquisa no Google (que, obviamente, não teria sido possível no início do século XX) resultou em aproximadamente 1.090.000 páginas referentes a aprendiz permanente. A expressão atravessa esferas políticas e sociais amplas, além de lugares geográficos (FEJES; NICOLL, 2007; POPKEWITZ; LINDBLAD, 2004; LAWN, 2001; ÁLVAREZ-MENDIOLA, 2006). A expressão “aprendiz permanente” aparece nas reformas dos sistemas educacionais e de formação de professores na Europa, nos Estados Unidos e em Formosa, nas escolas religiosas cristãs dos Estados Unidos, nos direitos dos pacientes na medicina, entre outros, como a representação de quem uma pessoa é e deveria ser. A declaração de direitos do aprendiz permanente, intitulada “Lifelong Learner Bill of Rights” da *American Academy of Allergy, Asthma & Immunology* (AAAAI)¹², por exemplo, declara que o paciente é “um aprendiz permanente que optou por [...] continuar sua educação para identificar ou preencher uma lacuna no conhecimento, nas habilidades ou no desempenho” (AAAAI, 2005). Desde meados da década de 1980, a formação da União Europeia identifica-se com o cosmopolitismo do cidadão que é o aprendiz permanente. Uma versão preliminar do programa europeu de formação de professores, por exemplo, afirma as responsabilidades dos professores pela futura articulação do desenvolvimento da criança que é o aprendiz permanente (EUROPEAN COMMISSION, 2006).

Meu interesse pelo aprendiz permanente não é pela celebração como uma estória de salvação contemporânea do século XXI. É para refletir sobre o estudo comparado da educação por meio da exploração de sua tese cultural de

12. NT: Academia Americana de Alergia, Asma e Imunologia (tradução livre).

cosmopolitismo e exemplificação comparada de quem não se enquadra em seus conceitos de razão e de pessoa razoável. Além disso, embora haja diferenças entre a tese cultural do aprendiz permanente em Formosa, no México, no norte da Europa e na América do Norte, minha análise irá se basear principalmente nas literaturas europeia e norte-americana como exemplos da problemática a que os estudos comparados devem dedicar-se.

Qual é a tese cultural do cosmopolita inacabado?

O processo de revelação do aprendiz permanente é viver como o solucionador de problemas. A resolução de problemas atual do aprendiz permanente, por exemplo, evoca Dewey – porém com um conjunto de ideias diferentes, bem como relações de autoridade e instituições. Um projeto finlandês, denominado A Vida como Projeto de Pesquisa de Aprendizagem¹³, afirma que o aprendiz permanente é um indivíduo complexo, variável, menos estruturado, flexível e adaptável a solicitações múltiplas.

A resolução de problemas é um cálculo de intervenção e deslocamento da obrigação ética para a criança. As regras e os padrões da resolução de problemas administram o desenvolvimento pessoal, a autorreflexão e o processo interior autodirigido de crescimento moral da criança. A administração é terapêutica, para fabricar um indivíduo melhor gerenciado, mais saudável e mais feliz.

Os temas de salvação do aprendiz permanente concretizam-se por meio de colaboração e participação. O controle da ação é por meio de sistemas e redes de comunicação (comunidades de discurso) do currículo reformado controlam a ação. Fala-se de ação em termos de noções psicológicas de resolução de problemas e de evocação política de voz e autoridade legal por intermédio de participação e colaboração na comunidade.

Os professores passam a ser parceiros e colaboradores dirigidos por sistemas e redes de comunicação (comunidades de discurso) na construção de conhecimento pessoal. A tese cultural do professor é a de um tomador de decisões que é investido com “autoridade legal” e “direito de voz” na parceria com as comunidades e com os pais. O professor avalia os processos de aprendizagem e a resolução de problemas para calcular e supervisionar a construção e a reconstrução do eu e das histórias de vida da criança. O professor observa os processos de resolução de problemas da criança sob uma perspectiva construtivista pela qual múltiplos caminhos são possíveis para chegar às respostas. O processo e as escolhas são o que importa no ensino. O professor também faz pesquisa-ação retrabalhando a si mesmo e à criança por intermédio de um processo contínuo de construção de histórias de vida ou portfólios.

O pertencimento deixa de ser relacionado a uma única esfera pública e diz respeito a diferentes comunidades e à individualidade que constituem o bem

13. Disponível em: <www.aka.fi>.

comum. Os laços afetivos e a autorresponsabilidade são circunscritos por meio de redes de outros indivíduos – a família e a comunidade. A pessoa trabalha ativamente em comunidades de aprendizagem ou em comunidades de discurso, pois a vida é um curso permanente de responsabilidade pessoal e autogestão de riscos e do próprio destino.

As narrativas da comunidade exprimem valores universais sobre a criação de condições para que *todos* os indivíduos alcancem progresso social e econômico e para que a democracia seja revitalizada. Fala-se menos em valores sociais gerais aos quais as crianças devem aderir e mais sobre a construção do conhecimento das crianças, tendo os professores como parceiros e colaboradores.

Pode-se dizer que o aprendiz permanente é um cosmopolita inacabado. É uma individualidade continuamente responsável por fazer escolhas e inovação como um processo de vida que não tem fim. O futuro e o progresso têm a ver com fazer escolhas, e a única coisa que não se pode escolher é a própria escolha. Na educação para a prevenção criminal e de saúde nos Estados Unidos e na Suécia, por exemplo, a estória falou ao indivíduo sobre um modo de vida de mudanças constantes na sociedade com as quais o indivíduo é obrigado a conviver (POPKEWITZ et al., 2005). A educação moderna, por exemplo, vincula constantemente o indivíduo a relatos de progresso social ou econômico e de revitalização da democracia que promoverão o aprimoramento pessoal. Essa é a individualidade do aprendiz permanente, que planeja a própria biografia como alguém que está continuamente resolvendo problemas, fazendo escolhas e colaborando em comunidades de aprendizes.

A nação não desaparece, mas é interpretada de várias maneiras. A aprendizagem permanente atua como um projeto particular para a construção de um governo transnacional e de integração com a União Europeia (LAWN, 2003, p. 330). A vida de resolução de problemas é um discurso dominante que atravessa as fronteiras nacionais para reformular o espaço educacional em uma comunidade europeia imaginada, na qual o conhecimento é uma chave para a competitividade industrial e o emprego. A imagem da Europa é de uma regulamentação transnacional sobre homogeneidade cosmopolita. Ao contrário do que ocorre com as categorias de identidade nacional, sua legitimidade aparece como não enraizada em histórias ou em culturas e territórios antigos. A Europa do aprendiz permanente é orientada para o futuro, e seus termos são princípios universais sobre valores abstratos de direitos humanos, democracia, progresso e igualdade, como a modernidade de todos.

O que se ignora são os conflitos e as divisões por meio dos quais o consenso e a paz são celebrados e remodelados. O cosmopolitismo inacabado do aprendiz permanente situa-se em uma hierarquia na qual o bem moral universal da nação é imaginado como a União Europeia. Soysal, por exemplo, encontrou um grau de afinidade em objetivos e ações de atores em diferentes contextos institucionais nacionais através da União Europeia. A ênfase estava em uma Europa constituída por diálogo, resolução de conflitos, tolerância, direitos humanos e entendimento

intercultural. Trata-se de uma Europa tida como certa, sem questionamento sobre a promoção de seu projeto (SOYSAL, 2002, p. 272). Com exceção dos livros didáticos alemães, que focalizaram um universalismo cosmopolita que não fazia menção à nação, as estruturas centrais dos livros didáticos vinculavam a identidade individual e coletiva com a homogeneidade cultural que legitima o Estado-nação (PEREYRA; LUZÓN, 2005, p. 179). A Europa está mais em seu âmago do que em suas margens, como nos casos da Turquia e da Grécia, porque o conteúdo da educação ainda dá prioridade à nação e à cronologia nacional (SOYSAL, 2002, p. 278).

Entretanto, o pertencimento e os vínculos sociais não estão perdidos. A escola e as salas de aula, enquanto comunidades de aprendizagem, são locais de reajustamento das aspirações políticas do indivíduo aos novos conjuntos de comunidades que constituem o social. As barreiras rompidas entre os grupos nos relatos de colaboração associam a ação individual ao desenvolvimento geral da sociedade.

Além disso, o cosmopolitismo inacabado incorpora um fatalismo. Esse fatalismo reside em sua individualização, que fala de escolha, inovação e flexibilidade contínuas diante da globalização. A globalização é apresentada como algo onipresente e um fato básico inevitável para o qual o indivíduo precisa desenvolver respostas confiáveis a fim de criar um lugar melhor para o eu e garantir seu progresso. Esse fatalismo é continuamente expresso em termos de política e pesquisa que falam de escolas que precisam reagir para construir a sociedade da aprendizagem exigida pela sociedade da informação e pela globalização que não têm autor algum, mas representam algo que estrutura quem somos e quem deveríamos ser.

Raciocínio comparado sobre a razão: excluindo aquele que não é o cosmopolita inacabado

Se o cosmopolitismo proporciona um modo de pensar sobre a esperança do futuro, sua tese cultural gera princípios que ordenam as qualidades e as características de pessoas que ameaçam esse futuro. A esperança e os medos da criança expressam-se por meio das reformas e da pesquisa voltadas para conseguir uma sociedade igualitária na qual todas as crianças possam aprender, *todas* as crianças tenham bom rendimento, e assim por diante. A palavra *todas* exprime o compromisso político mais amplo que diz respeito à unidade da sociedade e das escolas como instituições sociais positivas que atendem igualmente a todos os segmentos da sociedade. As reformas que atendem igualmente a todas as crianças não são sobre a unidade do todo. Ironicamente, a esperança de que “*todas* as crianças aprendam” reconhece e faz a divisão entre o cosmopolitismo inacabado e seus “outros”.

Os esforços de resgate nas reformas da educação concentram-se no duplo sentido de reconhecimento e diferença – o medo de não ser capaz de atender à esperança de educação ao construir uma sociedade mais equitativa, e o medo dos

perigos e das populações perigosas para o futuro. Os medos têm dimensões internas e externas dos parâmetros de inclusão. A educação contemporânea nas nações industrializadas, por exemplo, produz preocupações com relação ao provimento da aprendizagem adequada para a criança classificada como em situação de risco dos pontos de vista social e acadêmico.

O medo de fracassar com algumas crianças em particular não é apenas o reconhecimento de resgate daqueles que ficaram para trás. O reconhecimento de populações particulares estabelece diferença. As diferenças têm relação com as qualidades e características dos perigos e das populações vulneráveis – a criança em situação de risco, famílias disfuncionais, pais divorciados e solteiros, delinquência juvenil, abuso de drogas e promiscuidade sexual, entre outros. Em alguns países, os medos são expressos nos discursos sobre crianças imigrantes, pobres e necessitadas que não estão se saindo bem na escola e cujos valores e comportamentos exigem programas escolares de recuperação. Frequentemente, os medos manifestam-se por intermédio de palavras psicológicas de diferença sobre falta de autoestima, desintegração moral da família e desenvolvimento inadequado da criança que necessita de resgate, recuperação e orientação (para uma discussão mais geral sobre essa propriedade do pensamento moderno com relação ao estudo da União Europeia sobre governança educacional e exclusão social, ver POPKEWITZ; LINDBLAD, 2000).

Os medos manifestam-se na nova capacidade estatística do *European Statistical System* (ESS)¹⁴ de produzir uma sociedade inclusiva. O grupo de trabalho especial começou em 2001 com representantes de cinco países – Alemanha, Holanda, Portugal, Finlândia e Reino Unido –, agências europeias e dois especialistas da Dinamarca e da Suíça (LAWN, 2003, p. 334). A missão do grupo de trabalho era identificar informações e indicadores numéricos nos programas europeus relacionados ao aprendiz permanente e às crianças que necessitam de atenção especial.

Os indicadores de sucesso estabelecidos determinam categorias de tipos de pessoas: necessitados ou em situação de risco ou jovens menos favorecidos na educação (POPKEWITZ; LINDBLAD, 2000). No contexto europeu, a criança que não é o cosmopolita inacabado aparece nos relatórios estatísticos como o jovem, em situação de risco, a mãe adolescente e o filho de uma mãe solteira. Essas características são colocadas em relação à etnia, raça e outras categorias do indivíduo, cujas diferenças tornam impossível vir um dia a fazer parte da “média”. As categorias têm uma qualidade redentora para as políticas sociais, mas também produzem divisões e princípios que diferenciam o indivíduo razoável daqueles que são classificados como diferentes. As divisões servem para qualificar e desqualificar indivíduos para a ação e a participação.

14. NT: Sistema Estatístico Europeu (tradução livre).

As reformas de curso de formação de professores incorporam um processo de inclusão e exclusão semelhante. A *National Commission on Teaching and America's Future*¹⁵ (2003), no documento “No dream denied: a pledge to America's children”, por exemplo, representa a unidade da nação por meio de valores cosmopolitas sobre o direito inato, inalienável à educação para todas as crianças, lado a lado com os direitos constitucionais do cidadão. O direito inato é fadado a tornar-se uma aprendizagem permanente em uma cultura de aprendizagem contínua, na qual professores competentes emanciparão, e ajudarão a liberar e a potencializar as qualidades universais de razão humana e racionalidade da criança.

A garantia do direito inato de uma criança é um signo duplo que inclui os medos daqueles que não ponderam e agem como pessoas razoáveis. A escola na qual “todas as crianças aprendem” é uma medida cautelar comparativa do medo. É o medo de que não fazer as reformas que levam à inclusão impeça a realização do sonho da nação. A inclusão de diferentes aprendizes serve para possibilitar-lhes “adquirir o conhecimento, as habilidades e as disposições que lhes permitirão ser bem-sucedidos” (HAMMERNESSE et al., 2005, p. 390).

Um relatório sobre a instrução na escola média¹⁶ também implica em signos duplos, qualificando e desqualificando indivíduos pela participação que leva em conta a psicologia adequada em termos de desenvolvimento. O planejamento do ensino deve se preocupar com o desenvolvimento físico, psicossocial e cognitivo – além das ameaças à ordem moral – de jovens adolescentes que sofrem pressões cada vez maiores de seus pares, para ter experiências que envolvem fumo, maior atividade sexual e doenças sexualmente transmissíveis, gravidez na adolescência, álcool, drogas ilegais e criminalidade (MANNING, 2002, p. 50-51).

Embora já não evoquem mais a antiga questão social da cidade, as reformas ainda abordam a questão das desordens morais. A questão social transforma-se radicalmente no otimismo de resgatar e retificar os fracassos, recorrendo a reformas que reconhecem e diferenciam populações-alvo. As populações não se situam no espaço de todas as crianças, mas devem ser incluídas, embora sejam banidas como perigosas.

Trabalhando em estudos comparados sobre educação como um problema histórico do presente

O cosmopolitismo serve de ferramenta intelectual para pensar em termos históricos e comparativos sobre as escolas como lugares que conectam a individualidade com o pertencimento coletivo e “lares”. Falo de cosmopolitismo como teses culturais para considerar os princípios gerados sobre modos de vida na política, reforma e pesquisa pedagógicas e na pedagogia. Considerarei, por exemplo,

15. NT: Comissão Nacional sobre o Ensino e o Futuro da América (tradução livre).

16. NT: No Brasil, equivalente ao ciclo final do ensino fundamental (EF2).

de que modo as categorias sobre a criança – como solucionadora de problemas atuando e colaborando em comunidades –, deixam de ser meros conceitos para exprimir intenções políticas ou objetivos altruístas da educação, com relação ao aumento de poder da criança ou à sua autorrealização. Tais conceitos são agrupados historicamente, formatados e adaptados como práticas de governança na organização da conduta. Além disso, essas práticas de governança de reflexão e ação estão ligadas a princípios de pertencimento coletivo em relação ao futuro cidadão da nação, que hoje já não é dimensionado como anteriormente. A relação entre o indivíduo enquanto cidadão da nação e a identidade europeia na União Europeia é um desses exemplos de dimensionamento.

Usei o plural – teses culturais – devido a duas considerações que se sobrepõem.

Em primeiro lugar, a pluralidade está relacionada com o cosmopolitismo e os processos de aviltamento. Os princípios gerados em torno do cosmopolitismo da criança implicam na produção de “outros” – a criança que não tem as qualidades e características de razão para qualificar-se como “pessoa razoável”. Aqueles que não usufruem do *status* de sujeito, mas cujas vidas estão circunscritas pelos modos cosmopolitas de viver, fazem parte do mesmo fenômeno de educação e não apresentam, como na problemática da equidade, qualidades distintas e separadas. A expressão “todas as crianças” incorporou uma obrigação de comparar a unidade ao todo em relação ao qual a diferença se estabelece. A reiteração contínua subsequente em declarações ligadas a políticas sobre reformas escolares, no sentido de que “todas as crianças aprenderão”, e de que os programas “servem a *todos* os alunos”, criam um espaço de participação mística em um bem comum que, na realidade, diferencia e divide. Meu argumento, portanto, é que a produção da criança cosmopolita na reforma escolar atrai seus “outros” e impõe a eles seus princípios de inclusão.

Em segundo lugar, a individualidade personificada no cosmopolitismo não representa meras variações de uma única tese cultural: é produzida em diferentes montagens, conexões e desconexões. Meu foco na tese cultural do cosmopolitismo inacabado e dos processos de aviltamento, por exemplo, baseou-se principalmente na consideração histórica dos princípios gerados e em processos de mutação a partir dos iluminismos do norte-europeu protestante e norte-americano. Essa estratégia serve para fornecer especificidade histórica; ainda assim, houve teses culturais diferentes e variadas em outros pontos, como as da mobilidade de Dewey como figura conceitual. Portanto, o cosmopolitismo é um método mais histórico do que normativo para explorar a geração de princípios sobre modos de vida em um campo histórico mais amplo de estudos comparados.

O cosmopolitismo como gerador de teses culturais é parte da política de educação. Essa política não está nas considerações convencionais sobre a distribuição de valores que dominam a literatura da ciência política e as questões educacionais sobre quem comanda, quem tem o conhecimento e quem é

comandado. A política a que me refiro é o sistema anterior de razão que classifica, distingue e diferencia as qualidades e características da criança que é qualificada e desqualificada para a participação. Esse universalismo das teses culturais sobre o cosmopolitismo da criança fornece um conjunto aparentemente transcendente de valores que retalha o que é provinciano e o que é passado. Fala-se dessa transcendência para uma sociedade inclusiva como educação para “todas as crianças”, expressão que aparece na formulação de políticas e na pesquisa contemporânea da Europa e da América do Norte. A palavra “todas” representa a unidade esclarecida que transcende as diferenças humanas. No entanto, o significado do todo da humanidade não é universal, mas histórico e particular. Envolve exclusões: processos de aviltamento que situam algumas qualidades das pessoas, colocando-as fora dos espaços da “razão” e da inclusão. Envolve também uma desconfiança relativa à própria democracia quando a participação e a colaboração eram organizadas por pastores.

Assim sendo, o cosmopolitismo é uma estratégia para conferir um sentido histórico ao presente e para explorar as teses culturais sobre modos de vida formados e os padrões mutáveis de poder incluídos na escola moderna. O problema não é se as pessoas têm ou não têm boas intenções, ou se estão raciocinando adequadamente. Parto do pressuposto de que as pessoas têm boas intenções, mas seguem caminhos diferentes para trazer felicidade e para reconhecer e corrigir aqueles que são classificados como incapazes de participar, que são marginalizados ou excluídos. Mesmo assim, as práticas de inclusão são processos de aviltamento que não podem ser considerados como imperativos categóricos da razão kantiana. Os processos de inclusão e aviltamento expressam-se nos próprios sistemas de razão por meio dos quais circulam a intenção e o propósito, na complexidade daquilo que está tanto no interior quanto no exterior, tanto resgatado quanto rechaçado como ameaça ao cosmopolitismo – e, portanto, como espaços inabitáveis.

Quero focalizar algumas questões que emergem dessas considerações para o estudo da educação.

Em primeiro lugar, a governança atual não é um governo mais fraco ou mais forte em comparação ao governo que funciona no “futuro de ontem”. O Estado não está desaparecendo. Há diferentes espaços culturais e históricos nos quais se formam as novas configurações de governança do eu.

Em segundo lugar, a discussão de teses culturais coloca certas restrições às categorias residuais das teorias do século XIX e do início do século XX. Essas teorias fazem distinção entre o social e o individual, o privado e o público. Acredito que a discussão do cosmopolitismo aponta para a pobreza histórica dessas distinções em questões relacionadas à educação e à pedagogia.

Em terceiro lugar, o foco em teses culturais serviu para reconhecer a sobreposição de distinções culturais, sociais, políticas e econômicas na escolarização. Embora esteja na moda falar de educação como uma redução a categorias

econômicas, o mesmo não se pode dizer da leitura das reformas educacionais. Não há evidência de qualquer relação entre educação e as competências de trabalho, exceto no que diz respeito a qualidades gerais do *habitus* de uma pessoa (MEYER; JEPPEPERSON, 2000). Mesmo que esteja na moda falar da economia como responsável pela estruturação das políticas educacionais e das teorias sobre a criança, as teorias econômicas do trabalho muitas vezes são teorias psicológicas da moral e do *habitus* do trabalhador atual; as teorias industriais são teorias culturais de modos de vida que relacionam a individualidade ao lazer e igualmente à produtividade no trabalho. Há evidência de que as teorias pedagógicas também são transferidas para as teorias e práticas empresariais que instrumentalizam o trabalho.

Por finalizar, esse argumento traz um paradoxo. O foco em teses culturais sobre o cosmopolitismo na educação é uma ferramenta histórica comparada para diagnosticar o sistema da razão por trás da geração de princípios que diferenciam e dividem quem uma criança é e quem essa criança não é (POPKEWITZ, 1991, 2008). O paradoxo é examinar o sistema comparado de razão incluído na educação enquanto se debate um método de estudos comparados. Em certo sentido, este capítulo vive com a chantagem dos compromissos do Iluminismo com a razão, até mesmo em sua argumentação contra o dogma moderno (ver FOUCAULT, 1984).

Referências bibliográficas

- AAAAI. Lifelong Learner Bill of Rights. *Academy News*, Jul. 2005. Disponível em: <www.aaaai.org>.
- ÁLVAREZ-MENDIOLA, G. Lifelong learning policies in Mexico: context, challenges, and comparisons. *Compare*, v. 36, n. 3, p. 379-399, 2006.
- BENJAMIN, W. Theses on the philosophy of history. In: ARENDT, H. (Ed.). *Illuminations: essays and reflections*. 2.ed. New York: Schocken Books, 1985. p. 253-264.
- BUENFIL BURGOS, R. Discursive inscriptions in the fabrication of a modern self: Mexican educational appropriations of Dewey's writings. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Modernities, inventing the modern self, and education: the traveling of pragmatism and John Dewey*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 181-202.
- CRUIKSHANK, B. *The will to empower: democratic citizens and the other subjects*. Ithaca, NY: Cornell University, 1999.
- DeCOSTER, T., et al. Dewey in Belgium: A libation for modernity? In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Modernities, inventing the modern self, and education: the traveling of pragmatism and John Dewey*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 85-110.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Conceptual personae, introduction: the question then... In: DELEUZE, G. (Ed.). *What is philosophy?* 2.ed. New York: Columbia University Press, 1994. p. 61-84.
- DIGGINS, J. P. *The promise of pragmatism: modernism and the crisis of knowledge and authority*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- EUROPEAN COMMISSION. *Draft common European principles for teacher and trainer competences and qualifications*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Education and Culture, 2006.
- FEJES, A.; NICOLL, K. *Foucault and lifelong learning: governing the subject*. London: Routledge, 2007.

- FOUCAULT, M. What is the Enlightenment? Was ist Aufklärung? In: RABINOW, P. (Ed.). *The Foucault reader*. New York: Pantheon Books, 1984. p. 32-51.
- HACKING, I. *The taming of chance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.
- HAMILTON, D. *Towards a theory of schooling*. London: Falmer, 1989.
- HAMMERNES, K. et al. The design of teacher education programs. In: DARLING-HAMMOND, L. et al. (Eds.). *Preparing teachers for a changing world: what teachers should learn and be able to do*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 390-441.
- HULTQVIST, K. The future is already here – as it always has been: the new teacher subject, the pupil, and the technologies of the soul. In: POPKEWITZ, T. et al. (Eds.). *The future is not what it appears to be Pedagogy, Genealogy and Political Epistemology*, in honor and in memory to Kenneth Hultqvist. Stockholm: Stockholm Institute of Education Press, 2006. p. 20-61.
- KOWALCZYK, J.; POPKEWITZ, T. S. Multiculturalism, recognition, and abjection: (re-) mapping Italian identity. *Policy Futures in Education*, v. 3, n. 4, p. 432-435, 2005.
- LAWN, M. Borderless education: imagining a European education space in a time of brans and networks. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 22, n. 2, p. 173-184, 2001.
- LAWN, M. The “usefulness” of learning: the struggle over governance, meaning, and the European education space. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 24, n. 3, p. 325-336, 2003.
- MANNING, M. L. *Developmentally appropriate middle schools*. 2.ed. Olney, MD: Association for Childhood Education International, 2002.
- McKNIGHT, D. *Schooling, the Puritan imperative, and the molding of an American national identity*: Education’s “errand into the wilderness”. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2003.
- McMAHAN, D. *Enemies of the Enlightenment, the French counter*: Enlightenment and the making of modernity. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MEYER, J. W.; JEPPEPERSON, R. The “actors” of modern society: the cultural construction of social agency. *Sociological Theory*, v. 18, n. 1, p. 100-120, 2000.
- MEYER, J. W. et al. *School knowledge for the masses and national primary curriculum categories in the twentieth century*. Washington, DC: Falmer, 1992.
- MEYER, J. W. et al. World society and the nation-State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-181, 1997.
- NATIONAL COMMISSION ON TEACHING & AMERICA’S FUTURE. *No dream denied: a pledge to America’s children*. Washington, DC: Author, 2003.
- NÓVOA, A. Ways of thinking about education in Europe. In: NÓVOA, A.; LAWN, M. (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 131-156.
- Ó, J. R. do. The disciplinary terrains of soul and self-government in the first map of the Educational Sciences, 1879-1911. In: SMEYERS, P.; DEPAEPE, M. (Eds.). *Beyond empiricism: on criteria for educational research*. Leuven, Belgium: Leuven University Press, 2003. (*Studia paedagogica*; 34). p. 105-16.
- PEREYRA, M. A.; LUZÓN, A. Europe in Spanish textbooks: a vague image in the space of memory. In: SCHISSLER, H.; SOYAL, Y. N. (Eds.). *The nation, Europe, and the world: textbooks and curricula in transition*. New York: Berghahn Books, 2005. p. 163-190.
- POPKEWITZ, T. *Cosmopolitanism and the age of school reform: science, education, and making society by making the child*. New York: Routledge, 2008.

POPKEWITZ, T. Dewey, Vygotsky, and the social administration of the individual: Constructivist pedagogy as systems of ideas in historical spaces. *American Educational Research Journal*, v. 35, n. 4, p. 535-570, 1998a.

POPKEWITZ, T. *A political sociology of educational reform: power/knowledge in teaching, teacher education, and research*. New York: Teachers College Press, 1991.

POPKEWITZ, T. *Struggling for the soul: the politics of education and the construction of the teacher*. New York: Teachers College Press, 1998b.

POPKEWITZ, T. (Ed.). *Inventing the modern self and John Dewey: modernities and the traveling of pragmatism in education*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

POPKEWITZ, T.; LINDBLAD, S. Educational governance and social inclusion and exclusion: some conceptual difficulties and problematics in policy and research. *Discourse*, v. 21, n. 1, p. 5-54, 2000.

POPKEWITZ, T.; LINDBLAD, S. Historicizing the future: Educational reform, systems of reason, and the making of children who are the future citizens. *Journal of Educational Change*, v. 5, n. 3, p. 229-247, 2004.

POPKEWITZ, T.; OLSSON, U.; PETERSSON, K. The learning society, the unfinished cosmopolitan, and governing education, public health, and crime prevention at the beginning of the twenty-first century. *Educational Philosophy and Theory*, v. 38, n. 4, p. 431-449, 2005.

QI, J. A history of the present on Chinese intellectuals: confucianism and pragmatism. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Modernities, inventing the modern self, and education: the traveling of pragmatism and John Dewey*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 255-278.

RANCIÈRE, J. *The philosopher and his poor*. 2.ed. Durham, NC: Duke University, 2004.

RODGERS, D. T. *Atlantic crossings: social politics in a progressive age*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

SÁENZE-OBREGÓN, J. The appropriation of Dewey's pedagogy in Colombia as a cultural event. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Modernities, inventing the modern self, and education: the traveling of pragmatism and John Dewey*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 231-254.

SHIBATA, M. *Japan and Germany under the US occupation: a comparative analysis of the post-war education reform*: Lexington Books, 2005.

SOYSAL, Y. N. Locating Europe. *European Societies*, v. 4, n. 3, p. 265-284, 2002.

WARDE, M. Childhood, school, and family: continuity and displacement in recent researchers. In: HULTQVIST, K.; DAHLBERG, G. (Eds.). *The reinvention of childhood: governing the child in the new millennium*. New York: Routledge, 2005.

WEBER, M. *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. 3.ed. New York: Charles Scribner & Sons, 1958.

EDUCAÇÃO MULTICULTURAL EM UM CONTEXTO GLOBAL: DIVERSOS TEMAS E PERSPECTIVAS

Carl A. Grant e Ayesha Khurshid

Vivemos em uma aldeia global modelada por uma tecnologia que nos permite acompanhar o desenrolar dos eventos em tempo real, ainda que aconteçam a milhares de quilômetros de distância. Forças do mercado econômico estão remodelando o nosso mundo de diversas maneiras, alterando o como e o onde vivemos. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, enormes mudanças ocorreram no mapa físico do mundo, à medida que fronteiras políticas arbitrárias mudam e se deslocam, e nações nascem e desaparecem. Os mapas demográficos continuam mudando e evoluindo, à medida que os números da população crescem e decrescem devido a nascimentos, guerras e migrações políticas e econômicas; características populacionais como idade, raça, religião, *status* socioeconômico e etnia igualmente mudam.

Como educadores comprometidos com a educação multicultural, reconhecemos a multiplicidade de identidades e culturas existentes em nossa aldeia global, e admitimos que existem frequentemente diferentes fontes de conflito ou focos de controvérsia. Acreditamos que todos devem gozar das liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião; mas reconhecemos que os direitos humanos fundamentais ainda não existem em algumas partes do mundo. Sabemos também que várias palavras que usamos para descrever nossos objetivos e os instrumentos que usamos para atingi-los ainda permanecem em território de contestação: multiculturalismo e educação multicultural significam coisas distintas em diferentes países, e os estímulos para reconhecê-los e defendê-los frequentemente surgem de fontes muito diferentes.

Em alguns países, promove-se a educação multicultural como um meio de ajudar estudantes a se qualificar para empregos nessa sociedade global e para educar cidadãos no sentido de aceitar e afirmar a diversidade humana e cultural. Em outros países, a ideia de educação multicultural (e de multiculturalismo) é vista como um caminho para discutir problemas de igualdade; em outros países, é parcialmente aceita ou rejeitada por diversos motivos, incluindo a percepção de que é uma ameaça à “solidariedade” nacional (KANPOL; McLAREN, 1995; PAREKH, 2000).

As razões pelas quais a educação multicultural evoluiu, chegou, foi aceita ou contestada em certos países variam. Em alguns, é uma resposta às mudanças demográficas criadas pela imigração ou está relacionada à exclusão de grupos

autóctones (BULLIVANT, 1981; KIVISTO, 2002; PAREKH, 2000). Já em outros países, isso se deve a ações de grupos marginalizados que buscam alcançar igualdade e equidade.

A educação multicultural é vista frequentemente como um espaço contestado, no qual os problemas de diversidade, poder, opressão e resistência são moldados no contexto da cidadania, e também afetados pela globalização. Um exame comparativo da educação multicultural revela alguns temas similares em países diferentes. Entretanto, uma análise crítica desses temas demonstra que são constructos multifacetados e de camadas múltiplas (BANKS; BANKS, 2004; KIVISTO, 2002; MAY, 1999; PAREKH, 2000). Consequentemente, é difícil dar sentido ao significado e ao impacto da educação multicultural sem antes analisar de perto o contexto histórico e social em que se situa.

O objetivo deste capítulo é tratar dos diversos temas e perspectivas da educação multicultural e da maneira como funcionam em diferentes países. Identificamos idiosincrasias de temas aparentemente homogêneos, em parte para mostrar que a educação multicultural não é um conceito simples (principalmente no que diz respeito à tolerância): é complexo, em constante evolução, e estruturado em camadas múltiplas. Além disso, tratamos das similaridades nas lutas de alunos e professores por melhores oportunidades educacionais. Nessa abordagem, identificamos e justapomos temas, e discutimos de que maneira os governos, os indivíduos, as organizações e os eventos influenciam as atitudes e as políticas com relação à educação multicultural.

Grande parte do capítulo fundamenta-se em uma análise dos trabalhos de educadores e pesquisadores de diferentes países, que se desenvolveu a partir do Simpósio Internacional sobre Educação Multicultural: Teorias e Práticas, realizado em 1997 na Universidade Nacional de Taiwan. A esse congresso, seguiu-se um simpósio no congresso da Associação Americana de Pesquisa em Educação (AERA), em 1998, cujo conteúdo foi compilado em um livro publicado em 2001, intitulado “Global constructions of multicultural education: theories and realities”, editado por Carl A. Grant e Joy L. Lei. Analisamos pesquisas sobre educação multicultural na Austrália, Índia, França, Argentina, Taiwan, norte da Escandinávia, Brasil, Paquistão, Canadá, Estados Unidos, Espanha, África do Sul, Namíbia, Reino Unido, América Latina e Chile.

Uma estrutura teórica, crítica e multicultural fundamenta este capítulo (GRANT; SLEETER, 1985; SLEETER; BERNAL, 2004; SLEETER; GRANT, 2007). O foco concentra-se principalmente no papel da política governamental nacional, mais do que em grupos, movimentos ou organizações. A razão desse foco é que as políticas e recursos nacionais têm uma influência importante na educação multicultural, mesmo em países cujo sistema é federativo. Dito isso, discutimos a luta e a influência de professores, alunos, pais e outros atores sociais em favor da educação multicultural.

Usaremos a organização a seguir para abordar os diferentes temas e perspectivas da educação multicultural em sua operação em diferentes países: (1) a educação multicultural vista mais como um problema do que como um objetivo ou uma solução; (2) a educação multicultural e o “outro”; (3) eventos sugestivos a favor e contra a educação multicultural; (4) o foco da educação multicultural em diferentes países; (5) a implementação de políticas de educação multicultural; (6) o papel e a participação dos professores na educação multicultural; e (7) a globalização e a educação multicultural. Este capítulo certamente não pretende ser exaustivo ou completo. Esperamos, ao contrário, que essas análises despertem uma atenção cada vez maior para o tema e estimulem pesquisas e discussões acadêmicas adicionais.

A educação multicultural vista como um problema

Na maioria dos países, a educação multicultural é vista como um problema. É apresentada frequentemente como uma carga social e financeira para os cidadãos de um país, porque é entendida como ferramenta para educar crianças imigrantes que chegam com diferentes tradições culturais e idiomas (GLENN, 1996; PITKANEN et al., 2002; UNITED STATES, 2004). A Austrália e o Canadá são dois países em que as políticas de educação multicultural estão conectadas aos imigrantes. Nos Estados Unidos, porém, a educação multicultural é vista como um produto dos Movimentos pelos Direitos Civis da década de 1960 (BANKS, 2004; GRANT; LADSON-BILLINGS, 1999), e por esse motivo é percebida como uma nova cruzada contra o racismo. Entretanto, a educação multicultural é tida frequentemente como um adorno educacional nos Estados Unidos e, como tal, frequentemente carece de recursos ou é ignorada por ocasião da elaboração dos orçamentos.

Na França, a educação multicultural é um “problema sem problemas”. A educação multicultural é considerada uma antítese dos princípios republicanos de igualdade, Iluminismo e liberdade. Não há política de educação multicultural, porque a política oficial francesa de assimilação exige que todos sigam e adotem as normas tradicionais francesas e suas ideologias. A França é um caso especial, uma vez que, enquanto outros países utilizam a ideologia da assimilação para orientar suas políticas de educação multicultural, a França é explícita em seu argumento de que as identidades múltiplas devem fundir-se na cultura francesa (DUSSEL, 2001; GLENN, 1996; SEIJUQ, 1997).

Educação multicultural e o “outro”

Uma faceta importante da educação multicultural em alguns países é o foco em grupos marginalizados que foram excluídos da sociedade dominante em função de raça, etnia, local de nascimento e idioma (KIVISTO, 2002; MOODLEY, 2004; PAREKH, 2000). Frequentemente, a classe social é considerada juntamente com

esses fatores, enquanto o gênero muitas vezes é um fator de marginalização devido à ideologia do país.

Existe uma ideia, declarada ou não – conforme o país –, de que a educação multicultural diz respeito ao “outro”, e o “outro” geralmente é membro de uma minoria racial/étnica, seja ela um grupo autóctone ou parte de uma população imigrante. Um exemplo impressionante é a “alterização” da população sami. Os limites da nação sami justapõem-se às fronteiras nacionais da Suécia, da Noruega e da Finlândia. Os suecos estabeleceram escolas separadas para os sami para protegê-los dos “males da civilização”. A Noruega e a Finlândia, pelo contrário, estabeleceram políticas de assimilação que permitem aos estudantes sami frequentar escolas mistas, mas proibiram o uso do idioma sami nas escolas. O agrupamento de pessoas em uma categoria denominada “outro”, artificialmente construída com base em sua herança cultural ou seu idioma, ignora a diversidade multifacetada e de camadas múltiplas inerente aos grupos e através dos grupos, ao desenvolver uma educação multicultural e políticas migratórias (KIVISTO, 2002; PAREKH, 2000).

Fatos e movimentos a favor e contra a educação multicultural

A existência ou a ausência de políticas de educação multicultural em qualquer país está intrinsecamente ligada a relações sociais e fatos históricos naquele país (SEIJUG, 1997). Tais eventos e as relações humanas podem criar iniciativas de educação multicultural originadas de cima para baixo ou de baixo para cima. Na Austrália, por exemplo, questões relativas à imigração, incluindo idiomas e local de nascimento, ajudaram a viabilizar a criação e a adoção de políticas multiculturais (SMOLICZ; SECOMBE, 2003; STURMAN, 1985). Nos Estados Unidos, a educação multicultural cresceu a partir de esforços de baixo para cima, principalmente como produto do Movimento pelos Direitos Civis da década de 1960 em favor da igualdade racial (BANKS, 2004; GRANT; LADSON-BILLINGS, 1999). As peculiaridades do movimento – de cima para baixo ou de baixo para cima – reforçam a importância de conectar os objetivos e a implementação da educação multicultural às suas origens.

A oposição à educação multicultural baseia-se em diversas razões e provém, em geral, de diferentes grupos de atores. Nos Estados Unidos, por exemplo, grande parte da oposição recente vem de pessoas que acreditam que os problemas de igualdade já foram resolvidos durante os Movimentos pelos Direitos Civis das décadas de 1960 e 1970, os quais focalizavam igualdade racial, igualdade de gênero e aceitação de *gays* e lésbicas na sociedade. Ao contrário, os estudiosos críticos acreditam que a educação multicultural é uma abordagem fraca para efetivar a justiça social e eliminar, por exemplo, a desigualdade estrutural que, acreditam, ainda existe nos Estados Unidos (SLEETER, 1995).

Na França, a oposição à educação multicultural encontra-se no nível governamental. A França não se vê como uma sociedade multicultural, a despeito da presença significativa de populações minoritárias. A premissa básica da nacionalidade francesa é que não pode haver grupo de afiliação mais poderoso do que a nação. A ideologia oficial considera a escola como um espaço privilegiado no qual os objetivos de igualdade podem ser alcançados por intermédio de estruturas de centralização e homogeneização (DUSSEL, 2001; GLENN, 1996, SEIJUQ, 1997). Essa ideologia permaneceu incontestada até o caso do véu, em 1994, quando foi introduzida uma política oficial que distinguia e proibia exclusivamente os *hijabs*¹ como símbolos religiosos nas escolas. O debate sobre a questão foi apresentado como uma batalha entre universalismo/democracia (França) e integrismo/fundamentalismo (os muçulmanos e o fantasma do Irã) (DUSSEL, 2001; GIRY, 2006).

Os opositores da educação multicultural na Argentina consideram-na um discurso norte-americano. Entretanto, a natureza e o conteúdo dessa oposição diferem da oposição francesa. A oposição à educação multicultural na Argentina tem apoio popular e é liderada por alunos e professores da classe trabalhadora (GLENN, 1996; DUSSEL, 2001). Esse movimento surgiu como resultado da reforma educacional apoiada pelo Banco Mundial (DUSSEL, 2001). Essas reformas substituíram a ideia inicial de igualdade social nas escolas por programas compensatórios que incluíam refeições e ajuda especial para crianças carentes. Tais programas compensatórios argentinos diferenciavam os alunos com base na capacidade de suas famílias para obter recursos. Essas reformas não só introduziram a concorrência entre escolas em relação a recursos escassos, mas também resultaram no fechamento de muitas escolas por financiamento insuficiente. Como consequência, professores e alunos das classes trabalhadoras iniciaram um movimento de oposição para resistir sua expulsão das escolas (DUSSEL, 2001).

O foco da educação multicultural

Como se pode observar, o contexto histórico é decisivo na definição do foco da educação multicultural em qualquer país e também do foco no “outro”. Mesmo assim, parece haver pontos comuns entre as abordagens da educação multicultural em vários países, principalmente ocidentais. A educação multicultural nos Estados Unidos e na Austrália, por exemplo, teve origem em circunstâncias diferentes. No entanto, ambos os países abordaram de modo similar a implementação da educação multicultural.

Como ilustração, dividimos a história da educação multicultural em diferentes países em três grandes categorias ou fases. Essas fases não são exaustivas em relação a tudo o que aconteceu na abordagem registrada em cada país, mas permitem identificar o padrão e a tendência gerais seguidos na maioria deles.

1. NT: Véus usados por mulheres muçulmanas.

Primeira fase: a primeira fase inclui o uso de políticas de assimilação nas escolas, que encorajam e/ou insistem para que os imigrantes e membros de grupos minoritários adotem hábitos, costumes, formas de pensar e agir dominantes. Na maioria dos países estudados, a educação multicultural diz respeito ao endosso dessas políticas de assimilação para controlar as diferenças étnicas e raciais. Alguns exemplos incluem alunos de etnia não branca que aderem a ideologias de ensino e aprendizagem da classe média branca nos Estados Unidos e a interdição do idioma sami em escolas mistas da Finlândia e da Noruega. Em ambos os países, as políticas de assimilação foram ineficientes, porque não conseguiram eliminar o racismo e a discriminação contra estudantes pertencentes a minorias. Essas políticas tampouco conseguiram melhorar o desempenho dos alunos de grupos minoritários.

Segunda fase: a segunda fase caracteriza-se pela adoção de práticas multiculturais pouco eficientes, como o reconhecimento de sinais e símbolos culturais de grupos minoritários, e a celebração de suas culturas com feiras de alimentos e festivais. Foram incluídas algumas reorganizações curriculares envolvendo a questão da diversidade, e alguns professores talvez adotem uma pedagogia culturalmente relevante, porém, em sua maioria, esses esforços são superficiais (SLEETER; GRANT, 2007). Isso é particularmente verdadeiro para a Austrália, o Reino Unido, o Canadá e o Chile (GRANT; LEI, 2001). A ideologia que orienta essa fase é fundamentada na ideia de que minorias étnicas e raciais têm culturas legítimas que devem ser celebradas. Uma observação interessante dessa fase é que alguns neoliberais nos países compartilham a crença – baseada na teoria do contato de Gordon Allport – de que o contato com o “outro” vai se contrapor às questões de racismo, preconceito, etnocentrismo e xenofobia.

Nossa avaliação dessa fase é que as políticas oficiais e não oficiais de educação multicultural, na maioria dos países, como o Reino Unido, o Chile, o Canadá e a Austrália, permanecem principalmente no nível do reconhecimento de culturas diversas sem afirmar a diversidade e sem levar em conta o poder. Embora a ideologia dominante reconheça que as minorias raciais e étnicas têm uma cultura legítima, ainda assim continua promovendo a assimilação e, principalmente, defende a tolerância no interior dos diversos grupos e entre eles. Carl E. James (2001), por exemplo, assinala que os responsáveis pela formulação de políticas no Canadá veem a educação multicultural meramente como diferença e baseiam as políticas educacionais em uma ideia de democracia cultural, segundo a qual todas as normas, tradições, instituições, leis e políticas são culturalmente neutras, e todos os cidadãos devem estar aptos a beneficiar-se delas sem qualquer barreira.

James prossegue e afirma que, embora os programas de educação multicultural incluam instrução em outros idiomas além do inglês e do francês, o estudo de culturas estrangeiras, estudos ligados à herança e literatura de diferentes grupos, essas políticas e programas não reconhecem nem tratam o tema da dominância dos canadenses anglo-célticos como um grupo étnico-racial, ou a construção dos grupos

de herança inglesa e francesa como os verdadeiros canadenses. Além disso, o autor afirma que, de acordo com essas políticas, o “outro cultural” é construído como exótico, e a diferença é entendida como estrangeiro. Para James, essas políticas ignoram questões de colonização, poder e resistência, que modelam a vida e a realidade dos alunos em sala de aula.

Terceira fase: a terceira fase do movimento pela educação multicultural é marcada pela tensão entre os defensores de um multiculturalismo antirracista/crítico e os defensores de uma educação multicultural tradicional. Os defensores do multiculturalismo crítico argumentam que a educação multicultural tradicional não aborda as desigualdades estruturais nas escolas e na sociedade (SLEETER, 1995). Harry Tomlinson (2001) argumenta que o multiculturalismo tradicional focaliza exclusivamente a cultura, e assume que todos partem de uma base igual. Conclui que, apesar das boas intenções, tais políticas ampliaram ainda mais a desvantagem, no Reino Unido, de estudantes de grupos minoritários, como as crianças negras. Alguns pesquisadores e educadores de diferentes países apresentam o multiculturalismo antirracista/crítico como uma alternativa à educação multicultural tradicional. A perspectiva multicultural antirracista/crítica procura dar aos alunos um entendimento crítico das suas experiências e posições sociais como estruturalmente influenciadas por relações sociais desiguais, tanto na escola quanto na sociedade. Essa perspectiva está fortemente ligada à ideia e à possibilidade de justiça social, igualdade e democracia econômica. Identifica também os desafios inerentes à noção de diferença e a estreita relação entre o conceito de diferença e a exploração, os lucros e os ganhos individuais do sistema capitalista. Dessa forma, o multiculturalismo antirracista/crítico acredita que é possível, a um só tempo, examinar criticamente os problemas de poder e de racismo e apoiar atividades culturais. As tensões no interior do movimento de educação multicultural refletem-se no debate em torno dessa questão na África do Sul. Jeremy Sarkin explica:

O movimento da Consciência Negra endossa a abordagem antirracista, argumentando que a educação multicultural promove diferenças ao pensar sobre pessoas e culturas de modos específicos, em lugar de criar uma unidade nacional na África do Sul pós-*apartheid*. Os membros do movimento afirmam que a cultura não pode formar a base da política educacional, uma vez que esta foi deformada pelo racismo e pelo capitalismo. Por outro lado, os defensores da perspectiva da educação multicultural argumentam que o multiculturalismo teve origem na luta de pessoas para ter escolas iguais e desagregadas. Acreditam que a educação multicultural pode levar à reconciliação nacional com a implementação de um currículo que valorize a diversidade, a tolerância e a apreciação das diferenças culturais. Essa abordagem, acreditam, pode ajudar os alunos a lidar produtivamente com as diferenças culturais sem recorrer à violência ou ao isolacionismo (SARKIN, 2001).

Joy Lei e Carl Grant (2001) definem as tensões no interior do movimento da educação multicultural nos Estados Unidos em termos dos objetivos relacionados à equidade e igualdade. A perspectiva da equidade defende uma luta ativa para resolver a crise racial e outras formas de opressão nos Estados Unidos, enquanto a

perspectiva da igualdade focaliza o reconhecimento e a valorização de culturas variadas, dedicando menos atenção a raça, racismo e outras formas de opressão.

Outra característica da terceira fase chama a atenção não somente para o debate em torno das diversas abordagens à educação multicultural, mas também para as diferenças entre as concepções teóricas e a implementação prática da educação multicultural. Lei e Grant argumentam que é muito mais difícil implementar a educação multicultural do que defini-la. Além disso, alegam que é mais fácil adotar a perspectiva da igualdade comprometendo-se a implementar uma representação justa e igualitária de pessoas de etnias não brancas, mulheres e pessoas com deficiências do que adotar a perspectiva da equidade, porque esta exige a formulação de políticas substanciais e a implementação de mudanças em todo o campo da educação, com o propósito de eliminar políticas e práticas racistas, sexistas, eurocentristas, classistas, heterossexistas e muitas outras com o sufixo “ista”.

Este argumento leva à próxima seção, que resume as questões relacionadas à implementação de políticas de educação multicultural, que frequentemente focalizam a perspectiva de igualdade. Relatamos que a simples presença de uma política de educação multicultural não assegura resultados positivos em favor da equidade e da justiça social.

Implementando uma política de educação multicultural

Tanto a introdução quanto a implementação da educação multicultural vêm enfrentando desafios em muitos países, se não em todos. Alguns desafios dizem respeito ao foco exclusivo em educação multicultural. A população aborígene no Canadá, por exemplo, considera a política de educação multicultural irrelevante, uma vez que não faz referência à sua linguagem ou à sua cultura. Entretanto, existem outros desafios de implementação, como a dualização de escolas e a falta de suporte estrutural nas escolas – por exemplo, financiamento – para executar políticas de educação multicultural.

Dualização de escolas: Sveta Dave Chakravarty (2001) argumenta que o principal objetivo da educação multicultural na Índia é proporcionar uma educação eficaz, que seja acessível a todos aqueles que frequentam o sistema de escola regular. Embora a Constituição da Índia garanta proteção aos diferentes grupos minoritários, o sistema educacional continua a perpetuar iniquidades que têm uma longa história no país. Ainda está em vigor o sistema secular de castas, que restringiu a educação às pessoas das castas superiores, e o sistema colonial britânico, que encorajava apenas um pequeno segmento da sociedade a adquirir educação. A Índia tem um sistema educacional de múltiplos níveis: escolas particulares, escolas que adotam o idioma inglês como meio de comunicação e escolas públicas.

São principalmente as crianças do setor privilegiado da sociedade que frequentam as escolas particulares ou as escolas que adotam o idioma inglês como meio de comunicação, onde elas são preparadas para cargos de elite na sociedade. As crianças dos setores menos privilegiados da sociedade somente são autorizadas a frequentar escolas públicas, onde recebem treinamento para memorizar e repetir informações, em vez de analisá-las e criticá-las (CHAKRAVARTY, 2001; SINHA, 1997).

Chakravarty (2001) afirma que, embora o governo indiano tenha tomado importantes iniciativas para proporcionar igualdade no acesso à educação, muitas dessas iniciativas falham devido à má gestão e/ou ao modo como funciona o sistema burocrático centralizado. As políticas são implementadas a partir do pressuposto de que os estudantes de todo o país terão níveis uniformes de resultados educacionais se um mesmo conteúdo for trabalhado de uma mesma maneira. Uma iniciativa governamental inclui a expansão do número de escolas primárias e secundárias e o aumento do índice de matrícula. Outra iniciativa é a reserva de vagas pelo governo em instituições de ensino superior e nos cargos mais altos do serviço público para serem ocupadas por estudantes de grupos marginalizados. Essas e outras iniciativas, entretanto, não resolveram os problemas enfrentados por muitos estudantes de grupos marginalizados com relação ao acesso à educação primária de qualidade, bem como ao ingresso no ensino superior e à conclusão desse nível de educação. Chakravarty argumenta que fatores como a alta taxa de evasão e o sistema educacional indiano de múltiplos níveis contribuem para o problema educacional na Índia. Em resumo, a autora argumenta que, apesar da existência de políticas de ação afirmativa no nível do ensino superior, o sistema educacional tem sido totalmente incapaz de assegurar acesso igualitário para todos os setores da sociedade. O objetivo principal da educação multicultural na Índia, segundo Chakravarty, deveria ser não apenas atrair e manter na escola as crianças de todos os setores, mas também dar a elas educação de qualidade.

Carlos Alberto Torres (2001) apresenta um caso similar para a América Latina. Torres argumenta que as escolas preparam dois grupos de cidadãos. O primeiro grupo consiste de estudantes privilegiados na medida em que podem exercer seus direitos civis e políticos não apenas por meio do voto, mas também das redes de poder. Esses estudantes frequentemente vêm de setores privilegiados da sociedade. O segundo grupo é composto de estudantes considerados “dispensáveis”. Esse grupo enfrenta isolamento político, fragmentação e disparidade econômica. São cidadãos muitas vezes provenientes de ambientes marginalizados, e parte de sua marginalização vem do modo como esses ambientes são construídos na mídia. O pensamento neoliberal de que as pessoas são livres para exercer seu direito de representação por meio do voto, e dessa forma obter igualdade nas escolas e em outras instituições sociais, é refutado pelas enormes disparidades não apenas na qualidade da educação que esses dois grupos recebem, mas também em seu

desempenho educacional. As hierarquias de classe, raciais e de gênero enraizadas nas estruturas sociais e políticas não permitem aos cidadãos “dispensáveis” o uso da educação para melhorar sua posição social e política na sociedade.

Na África do Sul, de acordo com Sarkin (2001), a legislação pós-*apartheid* de 1994 acabou com a segregação oficial de escolas e prometeu proporcionar educação gratuita e compulsória a todos, para que pudessem superar a desigualdade racial do passado nas escolas e na sociedade. Entretanto, essa legislação ainda não foi totalmente implementada, pois somente as escolas “brancas” foram integradas. As escolas “negras” ainda enfrentam problemas de superlotação, corpo docente mal qualificado e verbas inadequadas.

Suporte estrutural para implementação de políticas educacionais multiculturais

Vários países reconhecem oficialmente a importância de introduzir políticas e programas de apoio ao sucesso social e acadêmico de estudantes de setores marginalizados. Entretanto, existe frequentemente uma distância entre a política educacional oficial, que adota a necessidade de educação multicultural, e as práticas e procedimentos dentro das escolas, o que por vezes, resulta da ausência de esforço governamental, ainda que mínimo, para efetivar essas políticas.

O Reino Unido constitui um exemplo em que se dá alguma atenção às questões associadas à desigualdade racial no currículo. Entretanto, as questões de desigualdade racial não são tratadas de maneira abrangente no programa geral de reforma educacional porque, em parte, as autoridades responsáveis pela educação fazem muito pouco para fazer cumprir as políticas e práticas diretamente relacionadas à igualdade racial. Em vez disso, às vezes oferecem programas que afirmam poder preparar melhor os estudantes para obter empregos, deixando de lado a atenção às desigualdades raciais. Harry Tomlinson (2001) argumenta que grande parte da reforma educacional que propunha estabelecer relações com a comunidade e com os pais, na prática desviou a atenção das questões raciais, ao introduzir um novo currículo e procedimentos nacionais de avaliação, gestão local das escolas e matrícula ilimitada. Segundo Tomlinson, apesar de um reconhecimento explícito da educação multicultural, esses esforços de reforma não criaram suporte estrutural para tratar dos problemas de desigualdade racial e resolvê-los.

A Alemanha, a Itália e a Suíça são alguns dos outros países europeus que, em princípio, apoiam o direito de minorias raciais e étnicas de conservar sua cultura e seu idioma, mas não introduziram programas eficazes, nem mecanismos de implementação para traduzir políticas educacionais em práticas, e tampouco incentivaram os professores a apoiar a educação multicultural. Cristina Allemann-Ghionda (2001) argumenta que existe uma lacuna entre o discurso oficial de apoio a direitos de minorias e os programas e práticas nas escolas que, em vez disso, aderem à assimilação dos princípios. Allemann-Ghionda afirma que um desafio à implementação de políticas

multiculturais/interculturais diz respeito a convencer os professores a levar a sério as recomendações sobre educação multicultural. Segundo ela, não é possível traduzir políticas oficiais em práticas sem a concordância e a participação ativa dos professores. Além disso, a autora afirma que as políticas multiculturais e/ou interculturais não têm tido sucesso em contestar a influência da ideia dominante de uma região, uma cultura, um idioma.

Educação multicultural: papel e participação dos professores

O treinamento e participação dos professores são dimensões críticas da educação multicultural. Acadêmicos da educação argumentam que a formação de docentes é a chave para a educação multicultural e também para trabalhar com estudantes que vêm de grupos de minorias socioculturais, raciais e étnicas variadas (COCHRAN-SMITH, 1991; GRANT; GILLETTE, 2006; GRANT; SLEETER, 2007; LADSON-BILLINGS, 2000; NIETO, 2000; SLEETER, 2001). Esses acadêmicos afirmam que o treinamento de docentes deve adotar uma pedagogia crítica que prepare os professores para trabalhar a diferença cultural dos estudantes e que lhes ensine a desenvolver e estabelecer relações positivas entre professores, pais e outros membros da comunidade.

Além disso, esses estudiosos ressaltam que muitos dos programas de treinamento de docentes não preparam os professores para serem educadores críticos. Miguel Santos-Rego e Servando Perez-Dominguez (2001) argumentam que os programas de formação de docentes na Espanha são isolados e fragmentados devido à falta de normas específicas. Afirmam que as universidades são autorregulamentadas para formar professores de acordo com sua autonomia econômica. Na avaliação desses dois autores, se a universidade tem verbas disponíveis para introduzir educação multicultural e conta com professores dispostos a trabalhar na área da educação multicultural, esses professores podem ir adiante; caso contrário, não podem.

Individualmente e em grupo, os professores não têm poder (e tampouco têm demonstrado vontade) para exigir capacitação da equipe para educação multicultural. A limitada participação coletiva de professores na construção de políticas torna-se um fator significativo na falta de disposição para implementar programas de educação multicultural (LADSON-BILLINGS, 2000). No Brasil, onde a ideologia oficial é a “democracia racial”, o currículo escolar não reconhece a diversidade dos grupos raciais nem a existência de desigualdades raciais na sociedade. Nesse país, apesar de haver preconceito racial e discriminação nas escolas públicas, os professores recusam-se a admitir que observam a raça de seus estudantes. Entretanto, escolas e professores admitem que estudantes pardos e negros devem “branquear” para que sejam bem-sucedidos na escola (HYPOLITO, 2001).

Na Argentina, os professores lideraram um movimento que se opõe à educação multicultural e a descrevem como “discurso norte-americano”. Entretanto, é

importante destacar que esses mesmos professores opuseram-se a reformas educacionais que empurram alunos e professores para fora das escolas, fecham escolas por falta de verbas e questionam os objetivos e currículos de escolas que recebem apoio do Banco Mundial. A premissa para esse movimento é que as reformas educacionais em curso têm substituído a ideia de igualdade social por programas compensatórios discriminatórios. Além disso, professores e alunos estão resistindo a políticas neoliberais que apoiam a privatização das escolas e a redução das escolas no setor público.

Globalização e educação multicultural

Em diversos países, as reformas educacionais transformaram escolas em empresas privadas em nome da concorrência do mercado (EDWARDS; USHER, 2000). Em muitos deles há uma preocupação crescente com a perda de postos de trabalho devido à concorrência do mercado internacional, e concentram-se na necessidade de preparar estudantes para uma economia global baseada no mercado. O impacto da globalização tem sido particularmente devastador para pessoas de baixa renda em países do “terceiro mundo”. No Paquistão, por exemplo, o sistema educacional foi privatizado na esperança de produzir estudantes com as habilidades necessárias para a economia global. Essa privatização, entretanto, aumentou ainda mais a disparidade de renda entre pobres e ricos, que existia anteriormente.

Embora o sistema educacional anterior não fosse particularmente eficaz em atender aos setores marginalizados da sociedade, a escola subsidiada pelo governo em todos os níveis proporcionava algumas oportunidades para que pessoas de grupos de baixa renda tivessem acesso a faculdades que oferecem cursos profissionais; e as instituições de ensino superior geridas pelo governo também garantiam cotas para estudantes de diferentes setores da sociedade. Esses benefícios e suas oportunidades, entretanto, foram completamente eliminados em nome das reformas educacionais (KHURSHID, 2007).

Tomlinson (2001) argumenta que a mercantilização das escolas no Reino Unido resultou em um processo duplo de retirada de poder das escolas e entrega desse poder, em âmbito local, nas mãos dos pais que frequentemente estão mais interessados nos resultados dos exames do que em questões sociais.

Cahill (2001) relata que as políticas educacionais pró-globalização na Austrália têm sido marcadas pelo apoio popular a políticas “racializadas” com relação a imigrantes e povos indígenas. O autor explica que essas políticas contam com o apoio de grupos que estão descendo na escala social, tanto no contexto urbano quanto rural, e também da classe média. Por trás desse apoio está o fato de que a classe trabalhadora rural e urbana – que perdeu empregos devido à globalização – não quer competir pelos empregos existentes com imigrantes e povos indígenas. No caso da classe média, o apoio a essas políticas racializadas deve-se ao medo de perder seus empregos para imigrantes. Cahill acrescenta que algumas dessas

políticas cortaram serviços para imigrantes e têm afetado também negativamente a educação multicultural nas escolas, incluindo a redução do foco no inglês como segundo idioma no sistema educacional.

Quando observamos diferentes países, fica claro que, em certa medida, a globalização tem causado uma maior marginalização de muitos estudantes pertencentes a minorias, nas escolas. O reduzido papel dos governos nacionais na educação, em consequência de esforços reformadores, tais como a privatização de escolas, não apenas resultou em apoio limitado aos grupos menos favorecidos, mas também comprometeu ainda mais o bem-estar desses grupos. Além disso, os efeitos da globalização aumentaram a competição por recursos já escassos, o que, em alguns casos, resultou no aumento dos movimentos anti-imigrantes.

Conclusão

Este capítulo fez a leitura e a discussão da pesquisa sobre educação multicultural em diferentes países. Usamos essa literatura para identificar temas comuns. Concluímos que a educação multicultural no contexto global é multifacetada e muitas vezes construída em um ambiente desigual, no qual as relações de poder são muito ativas. Existem alguns temas comuns aos diferentes países, como o uso da educação multicultural para apoiar políticas de assimilação. Além disso, concluímos que foi o poder das pessoas que se engajaram nas lutas por equidade e igualdade que forçou as instituições de diversos países a introduzir e implementar políticas de educação multicultural. Ao mesmo tempo, com base nos relatos da literatura sobre educação multicultural, argumentamos que muito ainda resta a ser feito para atingir os objetivos de igualdade e equidade.

Por fim, fica claro que, embora seja vantajoso aprender com a história e a experiência dos movimentos de educação multicultural em diversos países, a adoção e a transposição de um modelo de educação multicultural de um país para outro é uma prática perigosa. Feita essa ressalva, o reconhecimento e a análise de temas similares podem servir para ajudar a construir conexões internacionais entre estudiosos e educadores em toda a nossa aldeia global.

Referências bibliográficas

- ALLEMANN-GHIONDA, C. Sociocultural and linguistic diversity, educational theory, and the consequences for teacher education: a comparative perspective. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p.1-26.
- BANKS, J. A. Multicultural education: historical development, dimensions, and practice. In: BANKS, J. A.; BANKS, C. A. M. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. San Francisco: Wiley, 2004. p. 3-19.
- BANKS, J. A.; BANKS, C. A. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. San Francisco: Wiley, 2004.

- BULLIVANT, B. *The pluralist dilemma in education*. Sydney: George Allen & Unwin, 1981.
- CAHILL, D. The rise and fall of multicultural education in the Australian schooling system. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 27-60.
- CHAKRAVARTY, S. D. Multicultural education in India. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 61-92.
- COCHRAN-SMITH, M. Learning to teach against the grain. *Harvard Educational Review*, v. 51, n. 3, p. 279-310, 1991.
- DUSSEL, I. What can multiculturalism tell us about difference? The reception of multicultural discourses in France and Argentina. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 93-114.
- EDWARDS, R.; USHER, R. *Globalisation and pedagogy: space, place and identity*. London: Routledge, 2000.
- GLENN, C. *Educating immigrant children: school and language minorities in twelve nations*. New York: Garland Publishing, 1996.
- GIRY, S. France and its Muslims. *Foreign Affairs*, Sep./Oct. 2006. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20060901faessay85508/stephanie-giry/france-and-it>>. Acesso em: 18 jul. 2007.
- GRANT, C. A.; GILLETTE M. *Learning to teacher everyone's children: equity, empowerment, and education that is multicultural*. Belmont, CA: Thompson, 2006.
- GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 135-158.
- GRANT, C. A.; LADSON-BILLINGS, G. *Introduction, dictionary of multicultural education*. Phoenix: Oryx, 1999
- GRANT, C. A.; SLEETER, C. E. The literature on multicultural education: review and analysis. *Education Review*, v. 37, n. 2, p. 97-118, 1985.
- GRANT, C. A.; SLEETER, C. E. *Turning on learning: five approaches for multicultural teaching plans for race, class, gender and disability*. 4.ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2007.
- HYPOLITO, A. M. Multiracial reality, white data: the hidden relations of the racial democracy and education in Brazil. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 159-174.
- JAMES, C. E. Multiculturalism, diversity, and education in the Canadian context: The search for an inclusive pedagogy. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 175-204.
- KANPOL, B.; McLAREN, P. *Critical multiculturalism: uncommon voices in a common struggle*. Westport, CT: Bergin & Garvey, 1995.
- KHURSHID, A. *Unpublished paper*. Madison, WI: University Wisconsin Madison, 2007.
- KIVISTO, P. *Multiculturalism in a global society*. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2002.
- LADSON-BILLINGS, G. Fighting for our lives: preparing teachers to teach African American students. *Journal of Teacher Education*, v. 51, n. 3, p. 206-214, 2000.
- LEI, J. L.; GRANT, C. A. Multicultural education in the United States: A case of paradoxical equality. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 205-238.
- MAY, S. *Critical multiculturalism*. London: Falmer, 1999.

- MOODLEY, K. A. Challenges for post-apartheid South Africa: Decolonizing education. In: BANKS, J. A.; BANKS, C. A. M. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. San Francisco: Wiley, 2004. p. 1027-1040.
- NIETO, S. Placing equity front and center: some thoughts on the future of public education. *Equity and Excellence in Education*, v. 34, n. 1, p. 6-15, 2000.
- PAREKH, B. *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- PITKANEN, P.; KALEKIN-FISHMAN; VERMAN, G. K. (Eds.). *Education and immigration: settlement policies and current challenges*. London: Routledge Falmer, 2002.
- SANTOS-REGO, M. A.; PEREZ-DOMINGUEZ, S. Intercultural education in the European Union: the Spanish case. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 239-270.
- SARKIN, J. Post-apartheid education in South Africa: toward multiculturalism or anti-racism. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 271-290.
- SEIJUQ, A. Cultural conflicts: North African immigrants in France. *The International Journal of Peace Studies*, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol2_2/seljuq.htm>. Acesso em: 12 Jul. 2009.
- SINHA, R. P. *Inequality in Indian education*. New Delhi: Vakas, 2004.
- SLEETER, C. E. An analysis of the critiques of multicultural education. In: BANKS, J. A.; BANKS, C. A. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. San Francisco: Wiley, 1995. p. 81-96
- SLEETER, C. E. Preparing teachers for culturally diverse school: research and the overwhelming presence of whiteness. *Journal of Teacher Education*, v. 52, n. 2, p. 94-106, 2001.
- SLEETER, C. E.; BERNAL, D. D. Critical pedagogy, critical race theory, and antiracist education: Implication for multicultural education. In: BANKS, J. A.; BANKS, C. A. (Eds.). *Handbook of research on multicultural education*. San Francisco: Wiley, 2004. p. 240-238.
- SLEETER, C. E.; GRANT, C. A. *Making choices for multicultural education*. Hoboken, NJ: Wiley, 2007.
- SMOLICZ, J. J.; SECOMBE, M. J. Assimilation or pluralism? Changing policies for minority languages education in Australia. *Language Policy*, v. 2, n. 1, p. 3-25, Apr. 2003.
- STURMAN, A. *Immigrant Australians and education: a review of research*. Victoria: The Australian Council for Educational Research, 1985. (Australian Education Review; 22).
- TOMLINSON, H. International perspectives in Education: the response of the mother country. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 317-336.
- TORRES, C. A. Education, social class, and dual citizenship: the travails of multiculturalism in Latin America. In: GRANT, C. A.; LEI, J. L. (Eds.). *Global constructions of multicultural education: theories and realities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 337-354.
- UNITED STATES. Accounting Office. *Illegal alien schoolchildren: issues in estimating state-by-state cost*. Washington, D.C.: United States Accounting Office, GAO, 2004. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/do4733.pdf>>. Acesso em: 24 Jul. 2009.

EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Nancy Kendall

Ao longo de várias décadas, os efeitos e as virtudes da área (da educação) para o desenvolvimento internacional têm sido alvo de debates que incluem clamores moralizantes pelo seu término (ESTEVA, 1992), crítica a seus discursos e práticas (SAMOFF, 1999) e argumentos recentes em favor da necessidade potencial de sua continuidade (FERGUSON, 2002). Apesar dessas críticas, a área passou por um renascimento nos últimos 15 anos. Este capítulo descreve a história da área da educação para o desenvolvimento internacional, examina práticas e tendências atuais e discute questões emergentes. A conclusão é que as preocupações sobre os efeitos das práticas da educação para o desenvolvimento internacional são legítimas, porém há razões para um otimismo prudente sobre algumas práticas atuais, especialmente aquelas que levam em consideração críticas antigas e procuram reestruturar as relações e atividades realizadas em nome da educação para o desenvolvimento. No entanto, a educação para o desenvolvimento internacional continua a basear-se basicamente em discursos desatualizados, em lógicas para justificar sua existência e em formas de dividir o mundo. Se essas questões não forem tratadas de maneira inclusiva, o financiamento, as políticas e os programas de educação para o desenvolvimento internacional dificilmente poderão apoiar mudanças positivas: em alguns casos, poderão agravar ainda mais a situação, além de perder a relevância e o apoio generalizado. Antes de continuar, discutirei brevemente os termos “internacional”, “desenvolvimento” e “educação”.

Desenvolvimento

O vocabulário e os conceitos empregados no campo do desenvolvimento internacional são amplamente contestados, uma vez que refletem, representam e, argumentariam alguns, (re)criam tensões subjacentes referentes a poder e autoridade. A primeira arena do debate é a própria palavra “desenvolvimento” que, como assinalam Grillo e Stirrat (1997), é comumente empregada entre aspas por pesquisadores para destacar diversas problemáticas. De modo geral, entende-se que o desenvolvimento internacional abrange os esforços de benevolência de países ricos (industrializados, modernos) para melhorar a vida das pessoas dos países mais pobres (agrários, “atrasados” ou “primitivos”). Essa definição geral inspira-se em uma série

de conceitos historicamente ocidentais – progresso linear, Estado-nação, individualismo, educação em massa patrocinada pelo Estado –, que constituem as principais preocupações de muitos críticos, tais como o pressuposto persistente de que há uma via única e linear para o desenvolvimento que todas as pessoas e todos os países devem percorrer para desfrutar de boa qualidade de vida (KOTHARI, 2005). Para outros críticos, a problemática central é a criação simultânea de povos e locais subdesenvolvidos ou não desenvolvidos, por meio da construção de povos e locais desenvolvidos (ESCOBAR, 1995). Outros ainda focalizam as relações assimétricas de poder e autoridade criadas por discursos e práticas desenvolvimentistas (SAMOFF, 1999).

Muitos desses críticos destacam um paradoxo central: o conceito de desenvolvimento internacional parece superficialmente indiscutível. Na prática, contudo, os esforços pelo desenvolvimento internacional aparecem persistentemente como fracassos, por diversas razões. Apesar disso, continuam a servir como a principal abordagem oficial global para tratar de problemas de equidade, de progresso e das nossas conexões enquanto seres humanos. Como entender, então, os efeitos dos discursos, das práticas e dos recursos do desenvolvimento sobre as pessoas e os lugares, em todas as partes do mundo? Como saber se ajudam ou atrapalham? Como afirma Rist:

[A] força do discurso sobre desenvolvimento vem de seu poder de seduzir, em todos os sentidos da palavra [...]. Como resistir à ideia de que há uma maneira de eliminar a pobreza que tanto aflige? Como ousar pensar, ao mesmo tempo, que a cura pode piorar o mal que se quer combater? [...] Como podemos explicar todo o fenômeno que mobiliza não apenas a esperança de milhões, como também consideráveis recursos financeiros e, ao mesmo tempo, como pode o horizonte parecer recuar quando pensamos estar chegando perto dele? (RIST, 1997, p. 1).

A história do conceito de desenvolvimento é longa (FAGERLIND; SAHA, 1989); apenas nos últimos 60 anos, que esse conceito passou a ser utilizado para indicar o conjunto atual de atividades, ideias e relações denominadas desenvolvimento internacional. A definição atual cristalizou-se após a Segunda Guerra Mundial, quando um grupo dos chamados Estados modernos, (principalmente as nações da Europa Ocidental e os Estados Unidos e, posteriormente, Canadá e Japão), criou instituições, como a *International Development Association* (IDA) e a UNESCO, declarações com base em ideias (como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas), e locais de encontro e organizações profissionais, como as reuniões regionais da UNESCO sobre educação, e a *Comparative and International Education Society – United States* (CIES), que apoiaram um conjunto de ações com o propósito de aprender sobre a vida, de apoiá-la e de aprimorá-la, inclusive por meio da educação, nos chamados países em desenvolvimento.

A história desse termo é crucial para que se entenda sua utilização atual. Talvez a influência mais importante nas atuais conceituações de (educação) para o

desenvolvimento internacional venha do período iluminista, no século XIX, e da excelência, assumida sem questionamento, de modelos particulares de modernidade, civilizações, Iluminismo, verdade, progresso e educação que se desenvolveram na Europa e nos Estados Unidos àquela época (MEYER et al., 1977; MEYER, 2000). Esses modelos continuam a influenciar decisivamente as conceituações de desenvolvimento internacional e educação para o desenvolvimento, desde atores e instituições considerados legítimos – por exemplo, Estados – até conceitos de comparação e classificação que levam a conceituações de carência e suas causas (CHABBOTT, 2003; MANZO, 1991).

A obra “The history of development: from Western origins to global faith”, de Rist (1997), oferece um excelente panorama de paradigmas de desenvolvimento atual e histórico e faz algumas considerações importantes sobre as definições atuais. Em primeiro lugar, em sua maioria, essas definições são autorreferenciais, isto é, dependem da definição de progresso, justiça, estilo de vida desejado e ostentado pelos indivíduos e, portanto, são problemáticas como padrão compartilhado de conceitos (RIST, 1997). A noção de palavras plásticas de Poerksen (1985) pode ser muito útil para ajudar a compreender o poder e a fragilidade das definições atuais de desenvolvimento. Palavras plásticas são aquelas que, de início, tinham significados distintos na linguagem comum, sendo em seguida difundidas, passando a ser utilizadas em discursos científicos mais generalizados; e por fim, acabaram sendo adotadas na linguagem tecnocrata, e generalizada, de tal maneira que suas definições se tornaram maleáveis quase ao infinito pelos falantes individuais. “Desenvolvimento” é uma dessas palavras, e suas forças e fragilidades residem, pelo menos em parte, na capacidade dos indivíduos e das organizações de preenchê-la com os significados que desejarem.

Em segundo lugar, o que determina as definições de educação para o desenvolvimento que passam a dominar não é uma realidade única: são as relações de poder e autoridade que formatam as vozes ouvidas e seus efeitos no imaginário do desenvolvimento. As definições atuais geralmente começam com a questão ética de como dar sentido às desigualdades de recursos e oportunidades de vida ao redor do mundo e ao sofrimento vivenciado pelas pessoas e pelos países mais pobres do mundo e como corrigir tais desigualdades e sofrimentos. A ajuda ao desenvolvimento internacional, centrada na redução da pobreza, é a resposta dos ricos do mundo a esse problema (COLLIER; DOLLAR, 2000). No entanto, o que constitui a pobreza, os níveis aceitáveis de desigualdade ou os níveis aceitáveis de ajuda ao desenvolvimento? Esses são constructos intensamente discutidos, para os quais os ricos do mundo geralmente definem seus termos de compromisso; assim, por exemplo, a definição atual de pobreza extrema utilizada pela maioria das organizações desenvolvimentistas internacionais é a de pessoas vivendo com menos de US\$1 por dia. Os Estados-membros da OCDE estabeleceram como meta que cada Estado conceda 0,7% de seu orçamento anual para o financiamento do desenvolvimento internacional.

Em terceiro lugar, as definições utilizadas pela maioria das instituições e dos atores influentes na esfera do desenvolvimento internacional estão centradas em discursos economicistas que definem indicadores de progresso, sobrevivência, equidade e justiça. Desenvolvimento, pobreza e equidade ainda são medidos, antes de mais nada, em termos econômicos – por exemplo, crescimento do PIB *per capita*, crescimento na criação de empregos formais no mercado de trabalho, acesso a recursos modernos, como hospitais ou energia elétrica. A essência da lógica e do imaginário da economia – desde a educação como desenvolvimento do capital humano até pessoas vistas como *homo economicus* – e da doutrina da economia no campo de atuação do desenvolvimento internacional é um fator importante para explicar por que alternativas ilusórias de desenvolvimento – político, cultural, social, religioso etc. – não conseguiram grandes avanços na arena do desenvolvimento internacional (EASTON; KLEES, 1992). Apesar do papel histórico dos sistemas educacionais como (re)produtores de relações políticas, culturais e sociais e de transmissão entre gerações, e não apenas de trabalhadores produtivos, isso é verdadeiro até mesmo na arena da educação para o desenvolvimento. Obras anteriores como “The Economic Value of Education”, de Schultz, de 1953, e “The Economics of Poverty”, de Balogh, de 1966, e os estudos posteriores sobre taxa de retorno (PSACHAROPOULOS, 1985, por exemplo) ajudaram a reposicionar a educação com relação a modelos de crescimento e desenvolvimento econômicos (SCHULTZ, 1953; BALOGH, 1966).

Embora a centralidade das medidas econômicas tenha sido contestada (por exemplo, o Índice de Felicidade Bruta do Butão, que tem por objetivo apresentar um modelo alternativo de desenvolvimento, com base na filosofia budista), essas alternativas poucas vezes conseguiram desafiar de maneira significativa os pressupostos integrados nas definições de desenvolvimento dominante. Não abordaram a questão de definir o desenvolvimento por meio da definição dos resultados desejados (ignorando, assim, a problemática “caixa-preta” das práticas e das relações do desenvolvimento); tampouco abordaram o relevante problema segundo o qual o procedimento que levou à criação de processos e medidas alternativos não ter, de forma significativa, expandido o círculo de pessoas e instituições com poder para determinar quais seriam as medidas alternativas para o desenvolvimento.

A estabilidade relativa do termo “desenvolvimento” reflete, portanto, uma conformidade geral e continuada entre os poderosos atores e instituições ao redor do mundo com relação à forma e ao âmbito da esfera do desenvolvimento internacional:

- o modelo subjacente de modernidade do século XIX (MANZO, 1991);
- a centralidade dos modelos econômicos nos quais o *homo economicus*, o Estado e, mais recentemente, o mercado são os atores centrais nos processos e na lógica da educação (RESNIK, 2006);

- o que deveria constituir o esforço educacional do Estado (educação primária em massa, e não rituais de iniciação) (UNITED NATIONS, 2005);
- os tipos de atores e instituições envolvidos no campo contemporâneo (por exemplo, países e organizações não governamentais) (GERMANY, 2007);
- os tipos de trocas de dinheiro, bens, serviços e outros recursos que constituem um apoio válido ao desenvolvimento (empréstimos, subvenções, produtos, apoio técnico para governos menos ricos em troca da aceitação de certas condições e de práticas de contratação e aquisição que favorecem os países mais ricos, mas não práticas corruptas, tais como suborno a instituições públicas e privadas) (WALLISER, 2004).

Houve um debate mais sério que levou a uma desestabilização em relação aos termos utilizados para descrever as relações entre os atores e as instituições na esfera do desenvolvimento. A maior parte da literatura produzida por organizações ricas, tanto bilaterais (USAID, DFID, CIDA, NORAD, JICA e GTZ) quanto multilaterais (ONU, Banco Mundial, FMI e OMC), refere-se a essas instituições como doadores de ajuda externa ou assistência externa ao desenvolvimento. Os países que recebem recursos para o desenvolvimento são identificados como “menos desenvolvidos”, “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento” e “receptores de ajuda”. Houve uma série de críticas ponderadas e sérias sobre esses termos que dão a impressão de que certos países e organizações – principalmente os países europeus, os Estados Unidos e o Japão – doam recursos a países menos ricos e mais carentes. Talvez a crítica mais simples seja aquela que tem por base o fato de que a maior parte do financiamento internacional na forma de ajuda volta diretamente ao país doador. Exemplo disso é que boa parte da ajuda aos países é vinculada – ou seja, o dinheiro deve ser utilizado pelos governos receptores para adquirir produtos do governo doador. A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), por exemplo, fornece recursos a um ministério da educação para imprimir e distribuir livros didáticos a todas as escolas públicas de um país, mas a impressão deve ser feita por uma editora canadense.

Mais sério ainda é o conceito de “doação”, que normalmente sugere que alguém doa ou contribui para uma causa assistencialista. Em contrapartida, muitos alegam que o financiamento internacional para o desenvolvimento é concedido com maior frequência com propósito de ganhos geopolíticos, para manter ou promover relações neocoloniais ou para gastar os recursos das chamadas organizações doadoras, sem levar em conta as necessidades dos chamados receptores (TILAK, 1988; SCHRAEDER et al., 1998; LUMSDAINE, 1993). Da mesma forma, há ampla evidência (CORNIA et al., 1987; SPARR, 1994) de efeitos danosos a populações mais pobres ou, no mínimo, de falta de desenvolvimento, resultado da flutuação da moeda, da reconceitualização da educação como uma mercadoria comercializável, da privatização de indústrias como gráficas do governo, e da

redução de cargos e salários públicos em muitos países pobres (ALDERMAN et al., 1992). Ainda assim, tais condições e reformas neoliberais da educação para o desenvolvimento internacional continuam em expansão.

Outra crítica ao discurso doador/recebido surgiu em resposta à evidência de que o resultado final de muitas reformas destinadas a desenvolver os chamados países receptores era a abertura de sua economia à exploração ainda maior por parte dos doadores – por exemplo, com redução de preços de produtos exportados ou dos salários que podem pagar (SAGASTI; ALCALDE, 1999; RANKIN, 2001). Cria-se assim uma situação na qual os chamados países doadores tornam-se receptores de pessoas, produtos e outros recursos dos chamados países receptores. Ou seja: os reais receptores são os países e as instituições que supostamente “doam” ajuda.

Por fim, no caso de financiamento na forma de empréstimo, e não de subvenção, o volume de dinheiro recebido em juros pelos países doadores e pelas organizações de ajuda acabou sendo superior ao volume do capital transferido originalmente aos países receptores (JUBILEE USA NETWORK, 2005). Nesse sentido, mais uma vez, o significado tradicional das palavras “doador” e “receptor” pode ser o oposto ao do uso comum, ou certamente não relacionado a ele de forma direta.

Apesar desses argumentos convincentes que desestabilizam o binômio doador/receptor assumido em discursos e relações de desenvolvimento internacional, esses termos continuam em uso – em parte, por terem sido institucionalizados pela linguagem comum; em parte, porque refletem o desenvolvimento fictício que é favorecido pelos atores e pelas instituições mais poderosas nessa esfera; e em parte, porque os outros termos sugeridos como alternativas – Norte/Sul, industrializado/em processo de industrialização, rico/pobre – também são normalmente suscetíveis de contestações. O binômio geográfico Norte/Sul, por exemplo, pode ser útil quando se discute quais Estados e organizações não governamentais são, de maneira geral, os mais pobres e quais são os mais ricos do mundo. No entanto, há imprecisões importantes nessa divisão geográfica, uma vez que a Austrália está no Sul, e o Caribe, no Norte; e um número cada vez maior de países, como a Índia e o Kuwait, agora incorporam características tradicionalmente consideradas de países do Norte ou do Sul. De fato, todos esses rótulos dicotômicos assumem e fixam o foco dos debates desenvolvimentistas em países a uma época em que as divisões entre ricos e pobres, Norte e Sul chegam a ser até mais acentuadas dentro dos países do que entre os países, dissimulando assim o impacto da desigualdade e da pobreza nos espaços geograficamente situados tanto no Norte quanto no Sul, e a forma como acontece o fluxo de pessoas, grupos e recursos para o desenvolvimento dentro dos países e entre os países. Na prática, portanto, nenhum conjunto de termos dicotômicos consegue fazer justiça a essas relações complexas e a tais fluxos de recursos. Mesmo assim, os termos continuam em uso como uma opção que pode de fato reintroduzir as problemáticas centrais na esfera do desenvolvimento.

Educação

Em contraste com a plasticidade e a contestação do termo “desenvolvimento”, o conceito de “educação” que está em uso na área da educação para o desenvolvimento internacional tem sido o mesmo desde o início do campo de estudos, e tem se fortalecido nos últimos 15 anos. Embora outros modelos de educação tenham predominado na história do mundo, é possível argumentar em favor de uma interpretação quase hegemônica da crença de que a instrução pública de massa, no estilo ocidental, é a educação (para o desenvolvimento) no século XXI. Essa concepção hegemônica tem suas origens no sistema educacional de massa da Prússia, que foi adotado por toda a Europa e pelos Estados Unidos durante os séculos XIX e XX, e promulgado por muitas ex-colônias no período pós-independência (RAMIREZ; BOLL, 1987). Esse modelo de educação formal tornou-se o foco dos recursos para o desenvolvimento internacional após a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizado em 1990 na Tailândia; foi introduzido nos planos internacionais de desenvolvimento como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; e orienta a forma e o escopo de recursos disponibilizados para os países menos ricos por meio do processo internacional de educação para o desenvolvimento.

Esse modelo de educação, em termos gerais, vincula o apoio à educação formal de massa, padronizada, pública, que, em sua forma adequada, inclui a aprendizagem infantil (prioritariamente ministrada por adultos) de disciplinas acadêmicas de alto interesse (leitura, escrita, aritmética, ciências), seguindo um cronograma fixo, em um local coberto com características específicas (carteiras, cadeiras, lousas e materiais didáticos escritos). Assim como ocorre com modelos de desenvolvimento internacional, há uma progressão educacional imaginada e linear, que vai da educação informal, ministrada pela família no tocante às tarefas diárias (como habilidades de sobrevivência transmitidas por pais caçadores-coletores a seus filhos), a experiências educacionais mais formais, organizadas por instituições de maior porte (tais como cerimônias de iniciação ou sistemas de intercâmbio de estagiários) até sistemas modernos de educação.

O modelo de educação para o desenvolvimento internacional postula que educação em massa patrocinada pelo poder público é (1) crucial para a criação de um Estado-nação moderno; (2) crucial para o desenvolvimento de trabalhadores e famílias modernos; e portanto, (3) crucial para o crescimento econômico moderno de um país e para sua aceitação internacional. Essa conceituação geral de educação e desenvolvimento tem sido alvo de atenção crítica desde seu início, mas ainda está por ser contestada de forma significativa.

Internacional

Assim como acontece com os termos “desenvolvimento” e “educação”, o termo “internacional” vem adotando historicamente uma série específica de significados

na esfera da educação para o desenvolvimento internacional. Os conceitos de desenvolvimento e educação de massa descritos acima se baseiam na essência de um modelo particular de Estado-nação que surgiu na Europa durante o século XVIII, e que agora domina igualmente os mapas e o nosso imaginário (MEYER, 2000; FERGUSON, 2002). Para os propósitos deste capítulo, é importante observar que o termo “internacional” refere-se, tradicionalmente, a assuntos e relações entre países. A maioria dos recursos para o desenvolvimento internacional continua a ser direcionada para governos estatais oficiais, embora tenha ocorrido uma mudança a partir do final da década de 1980 no sentido de aumentar o financiamento de organizações não governamentais (ONGs). Na era subsequente à Segunda Guerra Mundial, o Estado soberano passou a ter o direito de controlar os recursos humanos e naturais dentro de seus limites, e a responsabilidade pelo cumprimento dos direitos universais (como o direito à educação) de seus cidadãos. Assim, o Estado passava a ter tanto o direito de inculcar seus valores em seus cidadãos por meio da educação quanto à responsabilidade de proporcionar-lhes os serviços básicos considerados como direitos universais pela ONU e por seus Estados-membros. As fronteiras dos países ao redor do mundo refletem tudo, desde guerras, genocídio e relações coloniais até divisões topográficas e acordos históricos. O interesse e a capacidade de diferentes países para proporcionar recursos iguais a todos os cidadãos variam tanto quanto os fundamentos históricos dos limites que aparecem nos mapas. Ainda assim, aos olhos da comunidade global, no final da década de 1960, a maior parte do mundo já havia sido dividida em Estados soberanos, cada um deles passando então a ser visto como igual a todos os demais países, independentemente de suas dimensões geográficas, de seus recursos ou de suas inclinações.

À medida que se alteraram as relações econômicas, políticas e sociais globais, mudou também a utilidade de interpretar o mundo como um todo constituído de Estados soberanos. De organizações econômicas regionais a intensas divisões internas, de ONGs a comunidades transnacionais, de grupos rebeldes que controlam vastas áreas de terra a investidores transnacionais que podem fazer as economias nacionais entrar em colapso em poucos dias, do HIV às mudanças climáticas globais, os grupos e as forças que governam as ações diárias dos indivíduos e desempenham um papel importante na determinação de suas oportunidades de mobilidade, sobrevivência e prosperidade diferem dos grupos e forças de 60 anos atrás em relação à forma, ao escopo e ao imaginário. No entanto, exceção feita às discussões crescentes sobre o papel das ONGs e das organizações privadas no provimento da educação (ARCHER, 1994; MUNDY; MURPHY, 2001), o campo da educação para o desenvolvimento internacional não respondeu de maneira significativa a essas mudanças. As divisões atuais de países e concepções internacionais de soberania de Estado afetam fundamentalmente a capacidade dos esforços para o desenvolvimento no sentido de identificar e abordar as

desigualdades globais, regionais e locais; entretanto, sem desestabilizar alguns dos pressupostos relativos a problemas nacionais *versus* problemas transnacionais, muitas das desigualdades conceituadas como problemas de desenvolvimento do Estado não podem ser resolvidas por trabalhos de desenvolvimento internacional (FERGUSON, 2006).

A seguir, reexamino a história do campo da educação para o desenvolvimento internacional desde a década de 1950, com particular atenção às instituições e aos atores envolvidos na área, discutindo ideias sobre o que constitui boas práticas de educação para o desenvolvimento e as críticas contra essas práticas. Como se poderá observar, há certa natureza cíclica e inconstante nas práticas e no discurso voltados para o desenvolvimento: se uma ideia como a da educação primária universal ganha ímpeto, é provável que esse ímpeto se perca assim que se chegue a um acordo generalizado, reaparecendo uma ou duas décadas mais tarde sob um formato ligeiramente revisado, como uma nova panaceia para eliminar os obstáculos constantes que impedem a educação para o desenvolvimento. Esse ciclo é igualmente visível no posicionamento da educação na esfera mais ampla do desenvolvimento internacional.

Décadas de 1950 e 1960

Nas décadas de 1950 e 1960, os atores do desenvolvimento internacional afirmaram que havia uma progressão linear desde os caçadores-coletores até os Estados-nação altamente desenvolvidos, modernos e industrializados, constituídos por trabalhadores produtivos (e multiplicadores inteligentes e controlados) que progrediram e se desenvolveram individualmente. O Estado-nação desenvolveu-se em consequência de efeitos cumulativos dessas atividades individuais. Essa conceituação de modernidade e desenvolvimento apoiou-se fortemente nos modelos de progresso linear e de estágios de crescimento, baseados com frequência nas ciências naturais. O modelo da fundamentação racional, de desenvolvimento, em que as ações individuais criam um bem maior foi extraído das ideias iluministas e de teóricos clássicos da economia, como Adam Smith. Embora tenha havido um trabalho importante durante esse período acerca de desenvolvimento social, político, psicológico, entre outros (para uma revisão, ver ADAMS, 1977), o foco geral desse campo acabou por basear-se solidamente no desenvolvimento econômico, visto, dependendo do autor, como resultado absoluto ou como elemento representativo de todas as outras formas de desenvolvimento humano e de país.

Esse trabalho inicial estabeleceu as bases para as tendências que predominam atualmente em relação à conceituação de desenvolvimento internacional. Argumentava que todos os países poderiam alcançar o desenvolvimento se seguissem o caminho já trilhado pelos países ocidentais – modernização por meio de industrialização, urbanização e controle populacional. Dentro dessa estrutura, a educação passou a exercer um papel importante nos modelos de desenvolvimento

dos países, uma vez que era o principal meio de aumentar a produtividade individual. É preciso observar também que os modelos de educação para o desenvolvimento, que na maioria dos países pobres tinham raízes missionárias, também eram vistos como cruciais para “civilizar” os povos não brancos e não cristãos.

Os currículos das escolas ocidentais imprimiram uma aversão aos trabalhos agrários (e manuais) e inculcaram nos estudantes o desejo de mudança para espaços urbanos e modernos (CORBY, 1981). Desse modo, a educação estimulava práticas em áreas econômicas e socioculturais vistas como centrais para o desenvolvimento e a modernização. Foi durante as décadas de 1950 e 1960 que o financiamento da educação para o desenvolvimento internacional alcançou seus níveis mais altos, até a década de 2000, recebendo até de 6% a 7% de todo o financiamento internacional para o desenvolvimento.

O campo florescente da economia de desenvolvimento estabeleceu o que continua a ser a lógica fundamental da educação para o desenvolvimento: uma vez que o desenvolvimento do Estado ocorre por meio da agregação de maior produtividade por parte dos seus membros, a melhor maneira de desenvolver o país é aumentar o capital humano e, com isso, a produtividade. Nesses modelos, a educação é puramente funcionalista, e é um investimento que só vale a pena na medida em que se traduz em aumento de produtividade do trabalhador (e posteriormente, em outros resultados ligados à saúde, participação cívica e estilos de vida facilmente quantificáveis, como a redução da fertilidade). Inicialmente, a produtividade era medida em termos do salário dos trabalhadores no setor de trabalhos formais, e portanto o crescimento do setor educacional só se manteve produtivo enquanto o mercado de trabalho conseguiu absorver os graduados. Ao longo do tempo, o aumento da produtividade passou a ser medido de outras maneiras, como o aumento da produção agrícola.

Nas décadas de 1950 e 1960, essa ênfase resultou em um enfoque significativo em educação para o desenvolvimento internacional no ensino secundário, e especialmente no ensino superior (BUCHERT, 1995), em que os profissionais necessários para o desenvolvimento e a modernização (médicos, economistas, planejadores) eram capacitados e preparados para o mercado de trabalho moderno. Organizações bilaterais (como a GTZ e a USAID) e multilaterais (como a UNESCO) e fundações (como a Rockefeller e a Carnegie) desempenharam papéis importantes inicialmente, ao enviar pessoas de países pobres que haviam conquistado recentemente sua independência para receber capacitação na Europa e nos Estados Unidos; e mais tarde, ao construir instituições educacionais de ensino secundário e superior nesses países pobres e de independência recente.

Nos novos países independentes, o foco da educação para o desenvolvimento foi também adotado com frequência por líderes da independência, que enfatizaram a necessidade de criar em seus países seu próprio quadro de

funcionários públicos e suas próprias instituições profissionais para, de fato, tornarem-se livres. Entretanto, esses modelos de educação para o desenvolvimento centrados na educação secundária e superior marginalizaram o foco da era pré-independência, no sentido de abordar as iniquidades da colonização por meio da massificação de oportunidades educacionais (iniciais). A título de exemplo, logo após a independência de Malawi, em 1964, o novo governo ignorou as promessas de educação para todos feitas antes da independência, e gastou a maior parte do orçamento educacional na construção da Universidade de Malawi, a primeira instituição de nível superior do novo país. Para isso recebeu apoio internacional. Nos países socialistas, como a Tanzânia, o foco da educação para o desenvolvimento continuou sendo a educação primária de massa. A educação ainda era conceituada como desenvolvimento da produtividade humana, porém cabia ao Estado, e não ao mercado, a responsabilidade de explorar e planejar o uso dessa capacidade aprimorada.

As críticas a essa abordagem diversificaram-se ao longo das décadas. Entre as primeiras críticas estavam aquelas que diziam respeito às falhas conceituais dos modelos econômicos utilizados para argumentar a favor da produtividade da educação, como a censura sarcástica de Balogh (1964) aos modelos econômicos utilizados para medir os efeitos da educação; outras que tratavam das falácias no conceito de progressão e desenvolvimento lineares; aquelas que argumentavam que as experiências educacionais não eram todas iguais, e que havia necessidade de modelos para discutir o problema da “caixa-preta” das práticas em sala de aula e dos processos educacionais; e outras, ainda, preocupadas com a possibilidade de que as práticas de educação para o desenvolvimento encorajassem relações neocoloniais.

No final da década de 1960 e início da década de 1970, os críticos discutiam o fracasso do investimento na educação para o desenvolvimento objetivando alcançar o crescimento econômico previsto em muitos países pobres; questionavam cada vez mais a natureza das relações entre os chamados doadores e os recebedores de desenvolvimento (ALTBACH, 1971); e baseavam-se nas teorias marxistas e de dependência para postular que uma das razões do “fracasso” da educação para aumentar as chances de equidade e de vida era o fato de o modelo de educação promulgado pelos especialistas em educação para o desenvolvimento não ser uma caixa-preta funcionalista, e sim, um sistema projetado para reproduzir desigualdades de classe (e outras) (CARNOY, 1977).

Década de 1970

Na década de 1970, surgiu um movimento de reação entre muitos países que eram alvo de financiamento do desenvolvimento internacional, reivindicando um foco nas necessidades básicas e não nos serviços de elite e lutando para centralizar as discussões sobre desigualdade global e nacional em debates internacionais sobre

desenvolvimento. Houve novas discussões sobre o papel da educação no favorecimento de relações neocoloniais, em oposição às relações libertadoras (KEITH, 1978). E a teoria de dependência proporcionou uma nova estrutura para dar sentido às relações entre países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, e para entender a razão do fracasso dos empréstimos e subvenções para o desenvolvimento para a obtenção dos resultados esperados (CARNOY, 1977; ALTBACH; KELLY, 1978; LEWIN; LITTLE, 1984; LITTLE, 2000).

Na esfera da educação, desenvolveu-se uma rica discussão sobre o modo de melhorar a relevância dos sistemas de educação formal na vida de pessoas pobres, um tema abordado em um trabalho interessante e em críticas à educação não formal e à educação de adultos como alternativas para os modelos de educação formal (SHEFFIELD, 1972). Surgiram novas demandas por apoio internacional à educação básica para todos (agora discutida como uma necessidade básica), paralelamente a um conjunto de estudos econômicos, que pretendiam obter melhor retorno para o Estado dos investimentos em educação primária, em vez da educação secundária ou superior. Ao mesmo tempo, os críticos afirmavam que os modelos econômicos utilizados para entender os efeitos do desenvolvimento e da educação não conseguiam “levar em conta” seus efeitos sobre a mulher ou seu trabalho (KELLY; ELLIOTT, 1982), o trabalho agrícola ou, sem dúvida, a economia informal.

Ao mesmo tempo, o objeto dos investimentos em educação feitos por países e organizações pelo desenvolvimento internacional continuava sendo, em geral, a educação secundária e superior, e os recursos para o desenvolvimento da educação começaram a cair com o crescente pessimismo em relação à incapacidade da expansão educacional para melhorar o crescimento econômico, demonstrada em décadas anteriores (WEILER, 1978). Essa tendência de crescente cinismo e desinvestimento na educação formal intensificou-se com a crise do petróleo. À medida que as economias “desenvolvidas” oscilavam, vieram as cobranças de débitos internacionais e a diminuição de recursos para novos empréstimos, causando crises nos novos países independentes e nos países pobres altamente endividados (FRIEDEN, 1992). Essa crise efetivamente silenciou o contramovimento dos países-alvo do desenvolvimento.

Década de 1980

Na década de 1980, as políticas ou Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) correram mundo e transformaram o financiamento disponível e a conceituação do papel da educação no desenvolvimento internacional. Destinados a reestruturar as políticas macroeconômicas de países em crise, os PAEs foram promulgados e implementados pelo FMI e pelo Banco Mundial. Incluíam reformas como privatização de recursos nacionais pelo Estado, flutuação das moedas nacionais, suspensão de subsídios governamentais para produtos agrícolas e alimentícios, eliminação de barreiras comerciais e “encolhimento” do Estado. Os PAE baseavam-

se em fundamentos neoliberais, cada vez mais em voga na Europa e nos Estados Unidos, segundo os quais o mercado era sempre mais eficiente do que o Estado (CARNOY, 1995; ARNOVE et al., 1996; TORRES, 2002).

Especialmente nos primeiros PAEs, os serviços sociais, como educação, foram reconceituados como responsabilidade periférica do governo, e provavelmente ineficientes e improdutivos quando providos pelo Estado. Educação, saúde e outros serviços sociais perderam recursos e foram privatizados, muitas vezes, pelo menos em parte, para reembolsar os Estados doadores à medida que venciam antigos empréstimos para o desenvolvimento (REIMERS; TIBURCIO, 1993). Malauí, por exemplo, implantou um PAE em 1981. Os gastos do governo com educação caíram de 13,7% para 8,9%. Ao mesmo tempo, o serviço da dívida aumentou de 17% para 36% entre 1977 e 1986 (KALUWA, 1992). De maneira geral, essa queda nas despesas totais com educação foi acompanhada por restrições internacionais a salários e contratações de servidores públicos, o que debilitou a capacidade de longo prazo das instituições governamentais que eram atendidas pelos PAEs em relação ao provimento de serviços e à capacitação da geração seguinte de líderes administrativos.

Durante todo esse período, o discurso dominante da educação para o desenvolvimento internacional concentrou-se na necessidade dos países de aumentar a eficiência dos sistemas educacionais, para que os governos pudessem colher mais benefícios com menos recursos (FULLER; HABTE, 1992). O Banco Mundial liderou um movimento para introduzir custo compartilhado na área da educação – uma perspectiva de políticas que reivindicava a necessidade de que os indivíduos e as famílias cobrissem uma proporção maior dos custos com educação, – inclusive no nível primário (TAN et al., 1984); e reenquadrou a repetência e a evasão como questões de ineficiência do sistema. Houve ainda discussões iniciais sobre o papel apropriado do setor privado no provimento da educação (COLCLOUGH, 1991).

As abordagens educacionais influenciadas pelos PAE foram alvo de críticas significativas: protestos pelo corte radical no financiamento e nos serviços para os menos favorecidos; críticas ao neoliberalismo e a forma como recalibrava as relações Estado-mercado-sociedade; críticas feministas aos modelos e práticas patriarcais (BENERIA; SEN, 1981); críticas de antropólogos e pós-modernistas aos pressupostos de conceitos ocidentais progressistas incorporados à maioria dos modelos de educação para o desenvolvimento (MASEMANN, 1982); e preocupações cada vez maiores com a falta de uma ampla participação na tomada de decisões sobre desenvolvimento. Ganharam força novos argumentos em favor da educação de base, por parte tanto de progressistas interessados em maior equidade quanto de economistas que exigiam evidências de melhores retornos do investimento em educação primária nos países pobres (PSACHAROPOULOS, 1987).

Década de 1990

Em 1990, foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990) anunciando uma nova fase do discurso sobre educação para o desenvolvimento internacional. A Conferência de Jomtien foi o ponto culminante de anos de discussões sobre economia e direitos humanos, promovidas por organizações internacionais (em especial multilaterais e não governamentais) e por países pobres, para debater não só o aumento das iniquidades nacionais e globais, mas também o desejo de que indivíduos e países gerenciassem seu próprio desenvolvimento. A conferência concentrou-se na educação básica como direito humano fundamental, e no Estado como o grande responsável por seu provimento. Concentrou-se em modelos economicistas de utilidade e efeitos educacionais que defendiam a ideia de que a educação primária, especialmente para meninas, era um dos melhores investimentos que um Estado poderia fazer em termos de crescimento econômico (LOCKHEED; VERSPOOR, 1991). O resultado foi um foco intenso da educação para o desenvolvimento internacional na expansão do acesso à educação primária – segundo alguns, em detrimento da qualidade educacional.

Com base em Jomtien e em evidências crescentes de que os PAEs estavam estimulando a degradação de milhões de pessoas pobres sem resultar em crescimento econômico, as organizações internacionais para o desenvolvimento anunciaram uma nova ideia: ajuste estrutural com uma face humana. Teve início então o árduo processo de refinanciar o apoio aos setores de serviços sociais que há pouco tempo haviam ajudado a destruir. Os recursos para os serviços sociais registraram pequeno aumento, os recursos para a educação concentraram-se mais na educação primária, e foi descartada a ideia de participação dos usuários nos gastos com educação primária. No entanto, não houve um aumento líquido nos recursos para o financiamento da educação (BENNELL; FURLONG, 1997). O foco em programas e políticas de gastos com educação e eficiência de sistemas foi mantido, apesar de um ligeiro recuo nas discussões sobre a relevância e a eficiência do ensino primário, diante dos argumentos ligados a direitos humanos segundo os quais todas as crianças tinham direito a uma educação básica e poderiam ser alfabetizadas e aprender operações com números – as duas tarefas reposicionadas como metas principais da educação básica.

A Conferência de Jomtien foi o primeiro congresso mundial sobre educação a incluir as ONGs de maneira significativa (MUNDY; MURPHY, 2001). Essa inclusão refletiu as críticas crescentes referentes ao caráter neocolonialista das práticas educacionais para o desenvolvimento, e uma nova disposição por parte de organizações governamentais locais e internacionais para reconhecer as contribuições potenciais das organizações da sociedade civil e das abordagens participativas no aprimoramento das práticas e dos resultados da educação para o desenvolvimento. Essa foi também a década da questão do gênero na educação para o desenvolvimento internacional. Com base em dados globais que revelavam diferenças de gênero

importantes nas taxas de matrícula em muitas regiões do mundo (HILL; KING, 1995), organizações como a USAID forneceram recursos significativos para apoiar iniciativas multifacetadas projetadas para melhorar a situação da educação de meninas. Em Malawi, por exemplo, a USAID financiou o projeto sobre resultados de meninas em alfabetização e educação básica *Girls' Attainment in Basic Literacy and Education* (Gable), que incluía apoio a uma reforma de políticas nacionais, criação de uma unidade curricular apropriada ao gênero, capacitação de professores com referência a gênero, uma campanha de mobilização social destinada a aumentar o apoio da comunidade à educação de meninas, e um programa de bolsa de estudos para meninas destinado a alunas não repetentes.

Durante a década de 1990, cresceu também o interesse por abordagens financeiras setoriais (HARROLD, 1995). Especialistas em desenvolvimento argumentavam que o apoio baseado em projetos tradicionais produzia resultados de curto prazo, não sustentados e descoordenados, com estruturas administrativas paralelas a estruturas de educação do governo. Abordagens setoriais, para as quais as organizações internacionais garantiam apoio a um orçamento nacional em troca de um acordo governamental que satisfizesse algumas condições, pareciam constituir um mecanismo adequado para discutir muitas dessas críticas (RATCLIFFE; MacRAE, 1999). Foram criadas estruturas amplas de responsabilização pela ajuda para responder às preocupações sobre a eficiência do uso da ajuda em diversos países. O alvo de tais medidas quase sempre eram os recebedores da ajuda, e não os provedores, apesar das evidências de corrupção e da incompetência administrativa em ambos os lados (THERKILDSEN, 2001).

Década de 2000

Até a década de 1990, estava claro que a “pílula amarga” da (neo)liberalização do mercado não resultara em crescimento econômico ou melhor qualidade de vida para os cidadãos em muitos países pobres. Na realidade, como demonstram as aferições de expectativa de vida, conclusão de estudos, PIB *per capita* e várias outras referências de desenvolvimento, os últimos 25 anos resultaram em um declínio absoluto do padrão de vida de muitos povos da região africana (FERGUSON, 1999; ARRIGHI, 2002). Recentemente, o Banco Mundial e o FMI reconheceram o fracasso dos PAEs (embora continuem a forçar reformas semelhantes) (SAPRIN, 2004). Em consequência desse reconhecimento, os argumentos internacionais contra os serviços sociais prestados pelo Estado mudaram substancialmente. Planos de redução da pobreza e programas voltados de alguma forma à oferta de serviços sociais básicos pelo poder público foram encaixados em torno de formas anteriores de transformação neoliberal do Estado. Até mesmo alguns dos países europeus que antes apoiavam os PAEs agora convocam países pobres a assumir a responsabilidade por serviços sociais básicos, como a educação.

Essa mudança resultou em um aumento dos gastos internacionais para o desenvolvimento destinados à área da educação, retornando aos níveis registrados

no apogeu das décadas de 1950 e 1960. Não foram apenas os recursos internacionais para a educação que aumentaram: após a Conferência de Jomtien, vários países – por exemplo, Malawi, Uganda e Quênia – implantaram sistemas gratuitos de educação primária, tais como preconizados no programa Educação para Todos (EPT), geralmente como parte de um processo político oficial de democratização (KENDALL, 2007), e agora gastam com educação mais de 25% de seu orçamento anual total. Em muitos países pobres, registrou-se um rápido aumento no envolvimento de ONGs em atividades ligadas à educação para o desenvolvimento, em esforços cada vez mais interligados (MUNDY; MURPHY, 2001). As comunidades também vêm investindo recursos consideráveis – em alguns casos, até mais que consideráveis – na educação de suas crianças, em parte porque perceberam que a educação oferece às crianças a melhor perspectiva de mobilidade em um ambiente globalizado.

Esse aumento no volume dos financiamentos reflete o aumento da crença na educação formal e da demanda por esse serviço. Como observam vários autores, a educação é vista mais uma vez como uma panaceia de desenvolvimento (VAVRUS, 2003) e espera-se que a educação formal traga resultados em todos os aspectos: crescimento econômico, prevenção de novas infecções de HIV, formação de famílias menos numerosas e mais saudáveis, e socialização de cidadãos de orientação democrática. Como em todas as áreas de serviços sociais, aumentam as pressões para conceituar o setor da educação como um mercado e os serviços educacionais como produtos negociáveis. No entanto, a educação emergiu como o serviço social no qual o Estado tem a desempenhar um papel de caráter público, viável, apoiado internacionalmente. Em parte, essa condição se deve à história do provimento público da educação nos Estados Unidos e na Europa, aos modelos históricos da educação como (re)produtora de cidadãos do Estado-nação, e à contínua conceituação da educação básica como desenvolvimento direto de capital humano.

À medida que se multiplicaram e se diversificaram os atores e os recursos na esfera da educação para o desenvolvimento, a realidade política dos concluintes do nível primário exigia vagas no secundário, e os investimentos em educação primária mostraram-se menos transformadores do que o esperado, tornou-se necessária uma abordagem mais equilibrada ao financiamento da educação. Setorialmente, essa demanda vem se traduzindo em apoio ao aprimoramento da qualidade da educação primária, em maior acesso aos níveis secundário e superior, e em apoio cada vez maior à educação na primeira infância e na vida adulta. Em termos de atores de implementação, a posição dos governos nacionais como principais parceiros do desenvolvimento continua a ser fragilizada pela racionalidade neoliberal predominante no desenvolvimento internacional. As ONGs continuam a ser vistas por muitas organizações governamentais internacionais como parceiras para o desenvolvimento mais representativas e mais eficientes do que os governos centrais, e uma porcentagem cada vez mais alta de financiamentos para o desenvolvimento

internacional está sendo canalizada por meio das ONGs, e não pelos países (HEARN, 1998; MAKOBA, 2002). De forma similar, e acompanhando a implementação de reformas de descentralização comumente inspiradas nas organizações internacionais, os governos centrais e as ONGs agora enfrentam uma nova disputa por recursos oferecidos por departamentos dos governos locais.

Nesse momento, as abordagens participativas pedidas pelos críticos das práticas desenvolvimentistas nas décadas de 1980 e 1990 estão, pelo menos no discurso, totalmente integradas à maioria das práticas de planejamento para o desenvolvimento (WORLD BANK, 1996). Para alguns críticos, isso é visto como uma cooptação da crítica radical; para outros, como um esforço honesto das organizações que atuam em favor do desenvolvimento para melhorar suas práticas (KENDALL, no prelo). Mais amplamente, a educação para o desenvolvimento internacional tem sido incluída em planos globais para a transformação do desenvolvimento – como nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – e em esquemas de redução da pobreza, que agora configuram a maioria dos financiamentos de organizações bilaterais e multilaterais para novas ações de desenvolvimento. Em ambos os casos, a educação normalmente é incorporada de duas maneiras: como um apelo à educação primária para todos e como um apelo às oportunidades de igualdade de gênero na educação formal e, portanto, de desenvolvimento (MUNDY, 2006). Em um número menor de países, a abordagem de redução da pobreza, combinada a abordagens de financiamento setorial e de orçamento conjunto (WALLISER, 2002), tem levado à limitação e à intensificação de recursos e metas do desenvolvimento.

Novos atores, como fundações familiares, doadores individuais, governos locais, organizações privadas, organizações baseadas na comunidade e universidades têm recebido atenção cada vez maior na área da educação para o desenvolvimento. Novas questões, como HIV/Aids, educação infantil, qualidade educacional e abordagens pedagógicas centradas na criança, também vêm merecendo maior atenção (TABULAWA, 2003). Talvez o novo foco mais importante seja o aprimoramento dos recursos e das práticas na sala de aula – ou seja, provocar mudanças na “caixa-preta” tradicional da educação. Na maioria desses esforços, a aprendizagem do aluno (normalmente avaliada por meio de testes padronizados) é a medida definitiva do êxito educacional. Por exemplo, um programa educacional em andamento, a cargo da USAID – o projeto *Malawi Teacher's Training Activity* (MTTA) sobre atividade de capacitação de professores de Malawi –, oferece capacitação prévia e em serviço e apoio ao setor educacional nas áreas de inglês, ciências, matemática e habilidades para a vida, bem como igualdade de gênero na sala de aula. Para tanto, o programa fornece materiais para a capacitação de professores durante o curso e em serviço, oferece capacitação da equipe da escola para que utilize recursos locais para criar seus próprios programas de capacitação em serviço e seus próprios materiais de ensino/aprendizagem, fornece livros

provenientes de fontes internacionais para Centros de Desenvolvimento de Professores para que os educadores atualizem seus conhecimentos em conteúdo, e ainda cria um grupo itinerante de capacitação de professores que oferece apoio para aprimoramento do ensino e da aprendizagem por meio do intercâmbio de práticas e ideias inovadoras entre os distritos escolares. Os efeitos são avaliados principalmente pelos escores cada vez mais altos obtidos por professores e alunos em testes padronizados de conhecimento de conteúdo.

Discussão

O interesse pela globalização, e em particular pelo papel da educação na criação e na distribuição de informações, oportunidades, competitividade do Estado e do trabalhador e características individuais, tais como flexibilidade, levou a um renascimento na educação para o desenvolvimento internacional (CROSSLEY, 2000). Esse mesmo movimento vem desestabilizando conceitos que fundamentam essa área há mais de 50 anos. Talvez o mais importante deles seja a ênfase continuada no indivíduo e nos Estados-nação como as unidades centrais da análise e da ação na educação para o desenvolvimento internacional. Tendo em vista os efeitos práticos da globalização sobre a coerência econômica, política e social dos países e sobre a vida cotidiana das pessoas, essa parece ser uma visão limitada. As discussões sobre os papéis adequados de ONGs, entidades privadas, atores e instituições subestatais e regionais, e sobre mercados de trabalho locais *e/versus* internacionais apontam para uma série de experiências cotidianas educacionais e de vida que já não são mais organizadas basicamente pelo Estado ou no âmbito do Estado, e revelam também até que ponto as preocupações tradicionais de desenvolvimento – progresso, melhoria de vida, equidade – deixaram de ser (se é que foram algum dia) preocupações cuja discussão faz sentido dentro dos limites dos países. Uma literatura crescente sobre globalização e educação (CARNOY; RHOTEN, 2005; WELMOND, 2005; SUAREZ-OROZCO; QIN-HILLIARD, 2004; BURBULES; TORRES, 2000; STROMQUIST; MONKMAN, 2000; KING; BUCHERT, 1999) destaca até onde as decisões envolvidas nas práticas educacionais são (diferencialmente) globais por natureza; e uma literatura paralela sobre os imaginários globais (FERGUSON, 2002) indica a transformação na compreensão das pessoas com relação às ideias de pertencimento e oportunidade, dois aspectos pouco abordados pelos pesquisadores e pelos programas da educação para o desenvolvimento.

Essas mudanças ameaçam desestabilizar os fundamentos lógicos da economia e dos direitos humanos que dominaram a educação para o desenvolvimento desde seu início, e isso pode ser positivo. Ainda continua faltando, em muitas das críticas sobre desenvolvimento em geral, e sobre educação para o desenvolvimento em particular, um compromisso real e sustentado com esta questão: qual, exatamente,

pode ser a imagem que as pessoas têm da educação para o desenvolvimento, e o que pode significar em sua vida? Está claro que tal discussão não pode mais partir de um país ou de uma região, tampouco pode responder às suas demandas, como tem ocorrido ao longo da história na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Está claro também que não haverá mais um imaginário único, e que os modelos e metas de educação atualmente tidos como certos e suas relações com o Estado, o mercado, a sociedade, e as relações internacionais de poder, autoridade e sobrevivência estão em processo de mudança. Os financiamentos da educação para o desenvolvimento estão crescendo, e há razões para crer que podem afetar positivamente (com medidas tanto internacionais quanto comunitárias) a vida das pessoas, e até mesmo de alguns povos pobres em países pobres. Por exemplo, o projeto Atividade de Capacitação de Professores de Malawi, que descrevemos acima descrito, vem produzindo efeitos significativos sobre as experiências em sala de aula e sobre os resultados educacionais de professores e alunos em algumas das escolas-alvo, transformando positivamente as relações de poder e autoridade entre alunos, professores, pais e funcionários distritais, a tal ponto que os professores vêm se mostrando muito mais dispostos a aprender a partir de múltiplas fontes (inclusive de colegas e de alunos), registrando-se aumento do apoio da comunidade aos professores e à escola. Por outro lado, essas mudanças resultaram em salas de aula em que os alunos recebem mensagens muito diferentes e potencialmente capacitantes sobre aprendizagem, autoridade, conhecimento e sucesso. Por exemplo, os estudantes agora têm a oportunidade de assumir papéis de liderança dentro da sala de aula e de testemunhar o trabalho colaborativo entre professores e com membros da comunidade em torno da produção do conhecimento.

Aparentemente, esses resultados positivos ocorrem com maior frequência quando os recebedores da ajuda participam das práticas do desenvolvimento para a educação em todos os estágios do processo de programação de desenvolvimento (planejamento, implementação, monitoração e avaliação), e especialmente quando desempenham um papel na determinação dos resultados pretendidos a serem alcançados pelas atividades. A probabilidade de alcançar resultados positivos também é maior em situações em que há tempo para que as iniciativas sejam desenvolvidas e aperfeiçoadas, e quando estão disponíveis recursos necessários para que continuem por tempo suficientemente longo a fim de que sejam institucionalizadas. Isso raramente ocorre na esfera do desenvolvimento internacional que, de maneira geral, demanda ciclos de ideias e financiamentos de três a cinco anos.

Existem razões também para considerar com cautela o apoio aos esforços pela educação para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, mesmo quando os planos e os projetos de educação para o desenvolvimento estão em conformidade com os padrões de desenvolvimento, muitos deles fracassam. Como em todas as áreas do desenvolvimento, esses fracassos podem ser mais numerosos do que os sucessos, e

podem criar um impacto negativo na vida das pessoas, tanto diretamente – como enviar mais crianças a ambientes educacionais não saudáveis – quanto indiretamente –, por exemplo, aumentar a dependência do Estado de verbas internacionais para financiar o cumprimento de promessas feitas na área da educação e aumentar os gastos internos com pagamento de dívidas. Até mesmo os sucessos da educação para o desenvolvimento podem ser incipientes. Por exemplo, um relatório sobre o apoio da USAID à educação em Malawi indica que os efeitos de projetos que alcançaram suas metas oficiais – por exemplo, melhor capacitação de professores – não puderam ser ampliados devido à irregularidade da frequência de muitos alunos matriculados e à falta de salas de aula e de materiais pedagógicos básicos (ANZAR et al., 2004).

Em segundo lugar, há sérias questões quanto a ser a educação um direito humano fundamental ou um investimento econômico para transformar a vida de pessoas carentes. Quando países pobres gastam 25% de seu orçamento em educação sem gerar mudanças significativas na experiência de vida de seus cidadãos, é preciso questionar os pressupostos que fundamentam o apoio internacional para um maior investimento em educação.

Em terceiro lugar, a educação ocidental acontece para indivíduos e, nos modelos atuais, é o indivíduo que alcança o sucesso – ou, mais comumente, fracassa – como resultado de sua experiência no ensino formal. Assim sendo, como argumentaram os teóricos marxistas na década de 1970, esse pode ser um sistema de coerção das pessoas, e não um processo de libertação. E os recursos destinados à educação para o desenvolvimento não tratam das iniquidades globais: rotulam os indivíduos e os países como unidades de análise que alcançam o sucesso ou o fracasso na busca pelo progresso.

Muitas das preocupações das pessoas que vivem em países menos abastados – por exemplo, como tratar de um sobrevivente; como manter-se saudável e cuidar dos doentes; como acessar recursos cada vez mais exclusivos, como água e terra; como transmitir costumes morais, culturais e religiosos à próxima geração – simplesmente não estão no radar da educação para o desenvolvimento internacional.

Os países menos abastados estão respondendo a essa realidade de maneiras perfeitamente razoáveis. Para uma minoria, a educação é absolutamente crucial para a mobilidade geográfica, e esta, por sua vez, é crucial para a sobrevivência individual e familiar. Para eles, investimentos contínuos em educação fazem sentido. Para muitos outros, no entanto, a educação é um breve lampejo que pode ou não fornecer habilidades e ensinamentos úteis para a sobrevivência diária e a prosperidade (KENDALL, 2007). Em países onde não há aumento de trabalho formal, nem de oportunidades agrícolas amplas, nem de oportunidades de viajar para países mais ricos, a educação pode parecer relativamente distante das necessidades diárias e das oportunidades futuras. Não surpreende, portanto, que

as taxas de matrícula estejam caindo em alguns dos países mais pobres do mundo e que, em outros, as taxas de evasão escolar sejam cada vez maiores.

A comunidade do desenvolvimento internacional está sempre procurando a próxima panaceia: meio ambiente sustentável? Saúde global? A dimensão do apoio futuro de comunidades, países e atores internacionais para o provimento de recursos educacionais dependerá da capacidade dessa área para atuar na criação de espaço para uma multiplicidade de atores e instituições reimaginarem as relações globais entre educação, igualdade, sobrevivência e prosperidade individual e comunitária. Para tanto, no mínimo duas condições serão necessárias: um comprometimento extensivo com ideias que vão além da atual ortodoxia econômica neoclássica universalizante (HARRISS, 2001); e estruturar uma política indissociável de direitos humanos para debater as diversas realidades da vida, das estratégias de sobrevivência e dos sonhos das pessoas, em constante transformação. Daí se podem extrair a forma e o âmbito de práticas educacionais potencialmente capazes de conferir poder às pessoas e que podem ser apoiadas por práticas educacionais para o desenvolvimento internacional.

Referências bibliográficas

- ADAMS, D. Development education. *Comparative Education Review*, v. 21, n. 2/3, p. 296-310, 1977.
- ALDERMAN, H.; CANAGARAJAH, S.; YOUNGER, S. *Consequences of permanent lay-off from the civil service: results from a survey of retrenched workers in Ghana*. Ithaca: Cornell University, 1992. (Cornell Food and Nutrition Policy Program working paper).
- ALTBACH, P. Education and neocolonialism. *Teachers College Record*, v. 72, n. 4, p. 543-558, 1971.
- ALTBACH, P.; KELLY, C. (Eds.). *Education and colonialism*. London: Longman, 1978.
- ANZAR, U. et al. *Retrospective pilot study of USAID-funded education projects in Malawi*. Washington, DC: Academy for Educational Development, 2004. (EQUIP 1 publication).
- ARCHER, D. The changing roles of non-governmental organisations in the field of education (in the context of changing relationships with the State). *International Journal of Educational Development*, v. 14, n. 3, p. 223-232, 1994.
- ARNOVE, R.; et al. A political sociology of education and development in Latin America: the conditioned State, neoliberalism and educational policy. *International Journal of Comparative Sociology*, v. 37, n. 1/2, p. 140-159, 1996.
- ARRIGHI, G. The African crisis. *New Left Review*, n. 15, p. 5-36, 2002.
- BALOGH, T. The economics of educational planning: sense and nonsense. *Comparative Education*, v. 1, n. 1, p. 5-17, 1964.
- BALOGH, T. *The economics of poverty*. London: Weidenfield & Nicolson, 1966.
- BENERIA, L.; SEN, G. Accumulation, reproduction, and “women’s role in economic development”: Boserup revisited. *Signs*, v. 7, n. 2, p. 279-298, 1981.
- BENNELL, P.; FURLONG, D. *Has Jomtien made any difference? Trends in donor funding for education and basic education since the late 1980s*. Brighton: University of Sussex Institute for Development Studies, 1997.

- BUCHERT, L. *Recent trends in education aid: towards a classification of policies*. Paris: UNESCO-IIEP, 1995.
- BURBULES, N.; TORRES, C. (Eds.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000.
- CARNOY, M. *Education as cultural imperialism*. New York: David McKay, 1977.
- CARNOY, M. Structural adjustment and the changing face of education. *International Labour Review*, n. 134, 1995.
- CARNOY, M.; RHOTEN, D. What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, v. 46, n. 1, p. 1-10, 2005.
- CHABBOTT, C. *Constructing education for development: international organizations and education for all*. London: RoutledgeFalmer, 2003.
- COLCLOUGH, C. Who should learn to pay? An assessment of neo-liberal approaches to education policy. In: COLCLOUGH, C.; MANOR, J. (Eds.). *States or markets? Neo-liberalism and the development policy debate*. Oxford: Clarendon, 1991.
- COLLIER, P.; DOLLAR, D. *Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet the international development goals*. Washington, DC: The World Bank Development Research Group, 2000.
- CORBRY, R. Bo school and its graduates in colonial Sierra Leone. *Canadian Journal of African Studies*, v. 15, n. 2, p. 323-333, 1981.
- CORNIA, A.; JOLLY, R.; STEWART, F. (Eds.). *Adjustment with a human face, v. 2*. Oxford: Clarendon, 1987.
- CROSSLEY, M. Bridging cultures and traditions in the reconceptualisation of comparative and international education. *Comparative Education*, v. 36, n. 3, p. 319-332, 2000.
- EASTON, P.; KLEES, S. Conceptualizing the role of education in the economy. In: ARNOVE, R.; ALTBACH, P.; KELLY, G. (Eds.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*. Albany: State University of New York Press, 1992.
- ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- ESTEVA, G. Development. In: SACHS, W. (Ed.). *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed Books, 1992.
- FAGERLIND, I.; SAHA, L. *Education and national development: a comparative perspective*. 2.ed. Oxford: Pergamon, 1989.
- FERGUSON, J. *Expectations of modernity: myths and meanings of urban life on the Zambian copper-belt*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- FERGUSON, J. *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*. Durham: Duke University Press, 2006.
- FERGUSON, J. Of mimicry and membership: Africans and the 'new world society'. *Cultural Anthropology*, v. 17, n. 4, p. 551-569, 2002.
- FRIEDEN, J. *Debt, development, and democracy: modern political economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- FULLER, B.; HABTE, A. (Eds.). *Adjusting education policies: conserving resources while raising school quality*. Washington, DC: World Bank, 1992. (World Bank discussion paper; 132).
- GERMANY. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. *Approaches and players: bilateral development: the direct approach to the partner*. Bonn: Federal Ministry for Economic

- Cooperation and Development, 18 Aug. 2007. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/approaches/bilateral_development_cooperation/index.html>.
- GRILLO, R.; STIRRAT, R. (Eds.). *Discourses of development: anthropological perspectives*. Oxford: Berg, 1997.
- HARRISS, J. The case for cross-disciplinary approaches in international development. *Feminist Economics*, v. 1, n. 2, p. 21-46, 2001.
- HARROLD, P. *The broad sector approach to investment lending: sector investment programs*. Washington, DC: World Bank, 1995. (World Bank discussion papers: Africa technical department series; 302).
- HEARN, J. The 'NGO-isation' of Kenyan society: USAID & the restructuring of health care. *Review of African Political Economy*, v. 25, n. 75, p. 89-101, 1998.
- HILL, A.; KING, E. Women's education and well-being. *Feminist Economics*, v. 1, n. 2, p. 21-46, 1995.
- JUBILEE USA NETWORK. *Why drop the debt?* Washington, DC: Jubilee USA Network, 2005.
- KALUWA, B. (Ed.). *The structural adjustment programme in Malawi: a case of successful adjustment?* Harare: SAPES Books, 1992. (SAPES Books monograph series; 3).
- KEITH, S. An historical overview of the State and educational policy in Jamaica. *Latin American Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 37-52, 1978.
- KELLY, G.; ELLIOTT, C. *Women's education in the third world: comparative perspectives*. Buffalo: SUNY Press, 1982.
- KENDALL, N. Education for All meets political democratization: free primary education and the neo-liberalization of the Malawian school and State. *Comparative Education Review*, v. 51, n. 3, p. 281-305, 2007.
- KENDALL, N. Parent and community participation in improving educational quality in Africa: Current practices and future possibilities. *International Review of Education*, n. 53, p. 701-708, 2007.
- KING, K.; BUCHERT, L. *Changing international aid to education: global patterns and national contexts*. Paris: UNESCO, 1999.
- KOTHARI, U. Authority and expertise: the professionalisation of international development and the ordering of dissent. In: LAURIE, N.; BONDI, L. (Eds.). *Working the spaces of neoliberalism: activism, professionalization, and incorporation*. Oxford: Blackwell, 2005. p. 32-53.
- LEWIN, K.; LITTLE, A. Examination reform and educational change in Sri Lanka, 1972-1982: modernisation or dependent underdevelopment? In: WATSON, K. (Ed.). *Dependence and interdependence in education: international perspectives*. Beckenham: Croom Helm, 1984.
- LITTLE, A. Development studies and comparative education: context, content, comparison and contributors. *Comparative Education*, v. 36, n. 3, p. 279-296, 2000.
- LOCKHEED, M.; VERSPOOR, A. *Improving primary education in developing countries*. Washington, DC: Oxford University Press, for the World Bank, 1991.
- LUMSDAINE, D. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- MAKOKA, J. Non-governmental organizations (NGOS) and third world development: An alternative approach to development. *Journal of Third World Development*, v. 19, n. 1, p. 53-64, 2002.
- MANZO, K. Modernist discourse and the crisis of development theory. *Studies in Comparative International Development*, v. 26, n. 2, p. 3-37, 1991.
- MASEMANN, V. Critical ethnography in the study of comparative education. *Comparative Education Review*, v. 1, p. 1-15, 1982.

- MEYER, J. Globalization: sources and effects on national States and societies. *International Sociology*, n. 15, p. 233-248, 2000.
- MEYER, J. et al. The world educational revolution, 1950-1970. *Sociology of Education*, v. 50, n. 4, p. 242-258, 1977.
- MUNDY, K. Education for all and the new development compact. *Review of Education*, n. 52, p. 23-48, 2006.
- MUNDY, K.; MURPHY, L. Transnational advocacy, global civil society? Emerging evidence from the field of education. *Comparative Education Review*, v. 45, n. 1, p. 85-126, 2001.
- POERKSEN, U. *Plastic words: the tyranny of a modular language*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1985.
- PSACHAROPOULOS, G. Returns to education: a further international update and implications. *Journal of Human Resources*, v. 20, n. 4, p. 583-604, 1985.
- PSACHAROPOULOS, G. (Ed.). *Economics of education: research and studies*. Oxford: Pergamon, 1987.
- RAMIREZ, F.; BOLI, J. The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, v. 60, n. 1, p. 2-17, 1987.
- RANKIN, K. Governing development: neoliberalism, microcredit, and rational economic woman. *Economy and Society*, v. 30, n. 1, p. 18-37, 2001.
- RATCLIFFE, M.; MacRAE, M. *Sector wide approaches to education: a strategic analysis*. London: Department for International Development, 1999.
- REIMERS, F.; TIBURCIO, L. *Education, adjustment, and reconstruction: options for change*. Paris: UNESCO, 1993.
- RESNIK, J. International organizations, the "education-economic growth" black box, and the development of world education culture. *Comparative Education Review*, v. 50, n. 2, p. 173-195, 2006.
- RIST, G. *The history of development: from Western origins to global faith*. London: Zed Books, 1997.
- SAGASTI, F.; ALCALDE, G. *Development cooperation in a fractured global order: an arduous transition*. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.
- SAMOFF, J. Education sector analysis in Africa: limited national control and even less national ownership. *International Journal of Educational Development*, n. 19, p. 249-272, 1999.
- SAPRIN. *Structural adjustment report: the policy roots of economic crisis, poverty and inequality*. London: Structural Adjustment Participatory Review International Network, Zed Books, 2004.
- SCHRAEDER, P.; HOOK, S.; TAYLOR, B. Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, v. 50, n. 2, p. 294-323, 1998.
- SCHULTZ, T. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press, 1953.
- SHEFFIELD, J. Non-formal education in Africa: micro-solutions to macro-problems? *African Studies Review*, v. 15, n. 2, p. 241-254, 1972.
- SPARR, P. (Ed.). *Mortgaging women's lives: feminist critiques of structural adjustment*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- STROMQUIST, N.; MONKMAN, K. (Eds.). *Globalization and education: integration and contestation across cultures*. Boulder: Rowman & Littlefield, 2000.
- SUAREZ-OROZCO, M.; QIN-HILLIARD, D. (Eds.). *Globalization, culture and education in the new millennium*. Berkeley: University of California Press, 2004.
- TAN, J.; LEE, K.; MINGAT, A. *User charges for education: the ability and willingness to pay in Malawi*. Washington, DC: World Bank, 1984. (World Bank staff working papers; 661).

- TABULAWA, R. International aid agencies, learner-centered pedagogy, and political democratisation: a critique. *Comparative Education*, v. 39, n. 1, p. 7-26, 2003.
- THERKILDSEN, O. *Efficiency, accountability and implementation: public sector reform in East and Southern Africa*. Geneva: UNRISD, 2001.
- TILAK, J. Foreign aid for education. *International Review of Education*, v. 34, n. 3, p. 315-335, 1988.
- TORRES, C. The State, privatisation and educational policy: a critique of neoliberalism in Latin America and some ethical and political implications. *Comparative Education*, v. 38, n. 4, p. 365-385, 2002.
- UNITED NATIONS. *Millennium development goals*. New York: United Nations, 2005.
- VAVRUS, F. *Desire and decline: schooling amid crisis in Tanzania*. New York: Peter Lang, 2003.
- WALLISER, J. Technical cooperation in joint budget financing arrangements: requirements, experience, and perspectives. In: INWENT CONFERENCE, 2004. *WEnt speeches and issues notes series*. [S.l.]: InWEnt, 2002. Disponível em: <<http://www.inwent.org/ef-texte/challenges/walliser.htm>>. Acesso em: 15 Sep. 2007.
- WEILER, H. Education and development: from the age of innocence to the age of scepticism. *Comparative Education*, v. 14, n. 3, p. 179-198, 1978.
- WELMOND, M. Globalization viewed from the periphery: the dynamics of teacher identity in the Republic of Benin. *Comparative Education Review*, v. 46, n. 1, p. 37-66, 2005.
- WORLD BANK. *World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: World Bank, 1996.

A OCDE E AS MUDANÇAS GLOBAIS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Fazal Rizvi e Bob Lingard

Introdução

Em 1994, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) publicou um relatório importante sobre seu trabalho na educação. O autor desse relatório era nada menos do que George Papadopoulos, o respeitado diretor-adjunto encarregado da educação na Diretoria de Assuntos Sociais existente à época. Embora usando um tom enaltecedor, Papadopoulos analisou rigorosamente o planejamento e a implementação das atividades educacionais da organização entre 1960 e 1990, situando-as no contexto do interesse mais amplo da OCDE em políticas econômicas, sugerindo que esse período caracterizou-se por um intenso debate e por diversas mudanças no foco de políticas. Na década de 1960, por exemplo, a qualidade da educação e do desenvolvimento de recursos humanos eram as principais questões, substituídas na década de 1970 pela preocupação com a igualdade de oportunidades educacionais e a democratização da educação (PAPADOPOULOS, 1994, p. 202).

No entanto, ao final da década de 1980, Papadopoulos percebeu outras mudanças em curso na OCDE, com políticas educacionais voltando a alinhar-se aos imperativos econômicos. Observou que algumas mudanças no trabalho da OCDE ligadas a políticas educacionais seriam inevitáveis, em decorrência de alguns fatos: crescimento exponencial do conhecimento e rápidas mudanças tecnológicas; reestruturação econômica e mudanças no mercado de trabalho; mudança de atitudes relativas ao papel do Estado na introdução e no financiamento de políticas públicas; surgimento de novas preocupações com igualdade e coesão social; sociedade guiada pelo mercado e orientada para o consumo; e interdependência política, econômica e cultural crescente entre os países.

No entanto, Papadopoulos não chegou a compreender plenamente em 1994 a extensão e a profundidade que provavelmente afetariam essas mudanças, no sentido de remodelar o contexto de atuação da OCDE e a maneira como a organização interpretaria esse contexto e reagiria a ele. A questão da globalização, por exemplo, não faz parte da análise de Papadopoulos; e um novo humanismo, que ele considera como parte integrante da cultura contemporânea, nem sequer aparece na agenda

atual da organização. No entanto, os conceitos centrais do trabalho educacional da OCDE no período 1960-1990, tais como a igualdade educacional e a coesão social, não foram abandonados, e sim profundamente reformulados: ganharam novo significado, tornando-se instrumentos de políticas econômicas associadas a um novo vocabulário da economia do conhecimento. Embora a OCDE mantenha sua preocupação com os problemas relacionados à reforma, à responsabilização e à eficiência social da educação, essas questões já não são tratadas como temas de debate filosófico, e sim como problemas nos quais a organização pode aplicar sua competência técnica cada vez maior.

Além disso, é significativo que o trabalho da OCDE esteja inserido atualmente em um novo sistema multilateral, constituído por diversas redes internacionais de políticas que envolvem não só os países membros, mas também outros países.

Neste capítulo, procuramos fazer duas coisas: entender de que maneira o processo contemporâneo da globalização afetou o trabalho de análise de políticas educacionais da OCDE; e, por outro lado, de que maneira a OCDE deu a esses processos denominações de cunho ideológico e procurou orientar tanto os Estados-membros quanto os demais na direção de sua concepção de educação preferida, recorrendo a um novo vocabulário ideológico de reforma que, segundo Taylor (2004), denominaremos “imaginário social”, servindo-se de sua competência técnica crescente no monitoramento do desempenho educacional.

Antecedentes históricos

Estabelecida em 1961, a partir da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), fundada sob o Plano Marshall para a reconstrução econômica da Europa, a OCDE tem sido descrita de diferentes maneiras, e simultaneamente como uma usina de ideias (*think tank*), uma entidade geográfica, uma estrutura organizacional, um fórum de formulação de políticas, uma rede de formuladores de políticas, pesquisadores e consultores, e uma instância de influência (HENRY et al., 2001, p. 1). Em termos formais, a OCDE vê a si mesma como uma organização intergovernamental reunindo cerca de 30 dos países mais desenvolvidos do mundo, que produzem dois terços dos bens e serviços do planeta, e que são comprometidos com os princípios de uma economia de mercado e de uma democracia pluralista (OCDE, 1997). O Artigo 1º da Convenção da OCDE exige que seus membros promovam políticas concebidas para desenvolver a economia mundial e que pratiquem um comércio multilateral e não discriminatório.

Embora seja, antes de mais nada, uma organização econômica, a OCDE, desde a sua origem, enfatizou o papel que a educação deve desempenhar no desenvolvimento social e econômico. No entanto, existe um grande debate interno na organização sobre a maneira como as políticas econômicas e educacionais podem estar relacionadas. Especialmente nas décadas de 1970 e 1980, os países europeus

procuraram abrandar as versões americanas dominantes em relação ao liberalismo de mercado, criando sua própria agenda social-democrata, recusando-se a ver a educação e as políticas sociais como secundárias em relação às políticas econômicas, ou como instrumentos destas. Haas (1990, p. 159) sugeriu que a OCDE poderia ser vista como um “compromisso bastante incoerente entre os Estados Unidos e os membros europeus”, principalmente no que diz respeito ao papel que a educação desempenha na organização.

De fato, como aponta Papadopoulos (1994, p. 11), o estatuto original da OCDE não previa uma estrutura independente para a educação, embora esta sempre tivesse um “papel inferido” decorrente das primeiras formulações sobre capital humano relacionando produtividade econômica e investimento educacional. À época, esses conceitos eram abordados de maneira um tanto limitada, em termos de incitação à capacidade do pessoal das áreas científica e tecnológica e, por extensão, de aprimoramento e expansão do ensino de ciências e de matemática nas escolas. Por conseguinte, as atividades relativas à educação foram executadas inicialmente sob a responsabilidade do Departamento de Pessoal Científico e Técnico que, por sua vez, se desenvolveu a partir do trabalho principal da antiga Organização Europeia de Cooperação Econômica no mapeamento das diferenças tecnológicas entre Europa e América do Norte, tendo como pano de fundo os problemas geopolíticos ligados à Guerra Fria.

Foi somente em 1968 que foi estabelecido na OCDE o Centro de Pesquisa e Inovação (Ceri), em parte como resultado de um reconhecimento crescente, no seio da organização, dos aspectos qualitativos do crescimento econômico – “como um instrumento para criar melhores condições de vida” – e com isso, uma visão mais abrangente dos propósitos múltiplos da educação. Em 1970, a organização reconheceu uma maior amplitude de objetivos da educação – uma visão menos economicista da política educacional, nas palavras de Papadopoulos (1994, p. 122), possibilitando-lhe atribuir igual importância aos objetivos sociais e culturais da educação. Assim sendo, na maior parte das décadas de 1970 e 1980, a dominância das preocupações econômicas internamente à OCDE foi temperada com o reconhecimento das dimensões e dos objetivos sociais do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Isso era evidente no trabalho educacional realizado pela OCDE, organizado em quatro programas: dois deles originaram-se no Comitê de Educação e no Conselho Diretor do Ceri; os outros dois eram programas mais especializados: Programa de Construção de Instalações Educacionais (PEB) e Gestão Institucional na Educação Superior (IMHE). Uma relação ilustrativa dos projetos patrocinados pela organização durante as décadas de 1970 e 1980 inclui análises de: pedagogia e currículo escolar, desvantagem educacional, educação multicultural, educação para meninas, diversidade linguística, educação alternativa, educação na primeira infância, relações entre escola e trabalho, relações escola-comunidade, emprego de jovens, juventude

em situação de risco, pessoas com deficiência, formação de professores, indicadores de educação e de desempenho, economia da educação, tecnologia educacional, ensino recorrente, educação permanente e alfabetização de adultos.

Em grande parte, esses temas estavam presentes nas agendas nacionais levadas para a OCDE pelos Estados-membros. Chamavam a atenção para a abordagem consensual da OCDE com relação à tomada de decisões, na qual os Estados-nação, em revisões temáticas e nacionais, mantinham bastante autonomia para definir a maneira de utilizar os recursos da organização. Essas revisões indicavam ser a OCDE uma ampla congregação ideológica que respeitava a diversidade de posições. Segundo Papadopoulos (1994), ver a OCDE como uma unidade homogênea, com uma agenda estreita e estática, é deixar de capturar seu alcance educacional, as contradições existentes entre seus diversos fóruns e as camadas ideológicas subjacentes ao seu estatuto voltado para o desenvolvimento econômico e social.

Isso não significa negar a existência de tensões ideológicas profundas no interior da OCDE. Qualquer análise dos debates até meados da década de 1990, nos comitês da organização ou na Secretaria Geral, revela uma divisão ideológica entre posições social-democratas e neoliberais no que diz respeito a políticas. No entanto, essas tensões eram resolvidas da forma como a OCDE funcionava: sem qualquer mandato prescritivo, a instituição operava por meio de processos que envolviam suas “tradições de transparência: fornecer explicações e justificativas para as políticas e comprometer-se com autoavaliação crítica” (OECD, 1998). Como assinalam Martens et al. (2004, p. 15), a OCDE não tem mandato imperativo sobre seus membros, tampouco tem à sua disposição os recursos financeiros necessários para estimular a adoção de políticas. Assim, a organização procura exercer influência por meio de processos de “exame mútuo pelos governos, supervisão multilateral e pressão dos pares para alcançar consenso ou implementar reformas.”

Transformações recentes

Papadopoulos produziu um relatório histórico convincente sobre o trabalho educacional da OCDE até o começo da década de 1990 que pode ser caracterizado como um embate entre sua preocupação em promover eficiência econômica e crescimento, de um lado, e de outro, os propósitos sociais mais amplos da educação. Queremos argumentar, no entanto que, desde meados da década de 1990 essa tensão deixa de ser tão evidente, uma vez que a educação volta a ser vista cada vez mais em termos instrumentais, como uma serviço subordinada aos interesses fundamentais da organização em matéria de economia. Com um foco mais intenso sobre o contexto no qual funciona agora a educação, e armada de um novo discurso de globalização e economia do conhecimento, a perspectiva da eficiência econômica passa a dominar o trabalho educacional da OCDE, um trabalho cada vez mais

técnico e baseado em dados, substituindo o debate normativo anterior sobre os propósitos múltiplos da educação.

O modo operacional da OCDE e sua maneira de relacionar-se com seus membros também mudaram. Na verdade, tudo isso é explicitamente reconhecido pela organização ao sugerir que:

A OCDE tem-se desenvolvido enormemente na economia mundial globalizada. Ela mesma tem-se ‘globalizado’, particularmente com novos membros e promoção de diálogo [...] Além disso, analisar as muitas facetas do processo de globalização e suas implicações políticas passou a ser o tema central no trabalho da OCDE, assim como os desafios e as oportunidades da globalização tornaram-se a prioridade dos formuladores de políticas nos países da OCDE (OECD, 1996a, p. 15).

A OCDE agora afirma – talvez de forma precisa – que “existe um amplo consenso quanto aos diversos aspectos dos requisitos que dizem respeito à formulação de políticas para uma economia mundial globalizada”. Assim, a OCDE usou consideravelmente a ideia de globalização, seja redefinindo seu programa de políticas, seja reconceituando sua relação com os países membros, ditando com frequência como devem interpretar e reagir às pressões da globalização e aproveitar as oportunidades oferecidas pela economia global.

No entanto, ao articular dessa maneira a lógica da globalização, a OCDE parece “reificar” as relações econômicas que considera “globalizadas”, tratando-as como se fossem autoevidentes e inevitáveis. O efeito disso é mascarar alguns dos pressupostos normativos subjacentes à sua concepção de globalização, tratando-os como se estivessem além do debate político. Mesmo assim, a globalização é um termo altamente contestado, que se refere a toda uma gama de processos sociais. De fato, é possível interpretar globalização de diversas maneiras que se opõem reciprocamente (HELD; MCGREW, 2005). Na perspectiva da OCDE, a globalização parece conceder às relações de mercado uma prioridade conceitual, referindo-se a um conjunto de processos sociais que implicam uma integração inexorável de mercados, Estados-nação e tecnologias. Nessa óptica, a organização associa corretamente a globalização à revolução tecnológica nos transportes, nas comunicações e no processamento de dados, mas explora somente suas implicações econômicas, e não as transformações culturais que também provocou.

Na medida em que considera os aspectos políticos da economia global – informacionais, conectados em rede, baseados no conhecimento, pós-industriais e orientados para serviço –, a OCDE sugere uma revisão radical de papéis e responsabilidades do Estado (OECD, 1995). A organização assume que as antigas estruturas burocráticas centralizadas eram excessivamente lentas, esclerosadas e mal sincronizadas com as necessidades emergentes do capital transnacional. Assim sendo, demanda um Estado minimalista, com maior confiança no mercado. Defende a ideia de novas maneiras de delegar o poder, mais compatíveis com as chamadas demandas da economia global. Reconhece os níveis crescentes das interações culturais entre nações e comunidades étnicas, o que considera uma

oportunidade e, ao mesmo tempo, um desafio para a coesão social necessária para o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Um dos problemas desse relatório é considerar a globalização em termos de um conjunto objetivo e inexorável de processos sociais. Esse enfoque descritivo não leva em conta o fato de a globalização ser igualmente um fenômeno subjetivo que envolve agentes humanos reais que interpretam as condições de interconectividade. Além disso, não admite a possibilidade de ser a globalização um projeto ideológico deliberado de liberalização econômica, que direciona as pessoas para forças de mercado mais intensas (ver BOURDIEU, 2003); e que se baseia em uma política de significado que procura conduzi-las na direção de assumir como certos e inquestionáveis os modos de operação da economia global e a maneira como a cultura, as crises, os recursos e as formações de poder são filtrados através de sua lógica universal. Assim fazendo, a OCDE “ontologiza” os processos que descreve, na tentativa de criar sujeitos que veem as opções de políticas através do prisma conceitual de uma lógica hipotética. Como destacam Schrato e Webb (2003, p. 1), a globalização, representada nesses termos, designa certas relações de poder, práticas e tecnologias que desempenham “um papel hegemônico na organização e na decodificação do significado do mundo”.

Tendo em vista essa representação, a OCDE aparentemente não mais promove debates filosóficos amplos sobre os objetivos da educação, mas, ao contrário, coloca-os dentro do seu presumido compromisso normativo com as formas ideológicas da globalização, articulado em função da lógica neoliberal dos mercados. Esse caráter apolítico das questões educacionais leva a organização a reconceituar seu trabalho de formulação de políticas principalmente em termos técnicos, ligados a questões sobre como entender melhor os chamados imperativos da globalização; como a educação pode tornar-se um instrumento mais eficiente para o desenvolvimento econômico; como assegurar maior controle dos sistemas educacionais; e como a educação deve desenvolver sujeitos sociais que veem o mundo como um espaço interconectado no qual as redes de informação desempenham um papel crucial na sustentação da atividade do mercado.

De fato, dentro dessa lógica econômica neoliberal, a OCDE agora dá mais importância do que nunca à educação. Tanto que, em 2002, estabeleceu uma diretoria específica para a educação, ao que resistira durante a maior parte de sua história (PAPADOPOULOS, 1994). Ao estabelecer essa Diretoria, o Secretário-Geral da OCDE (2004) enfatizou que “a educação é uma prioridade para os Estados-membros, e a OCDE está desempenhando um papel cada vez mais importante nessa área. O investimento mais importante de uma sociedade é na educação do seu povo”. Essa afirmação baseia-se claramente na interpretação da OCDE das exigências da economia global, em que o conhecimento é considerado um ingrediente crucial, e a inovação e a comercialização do conhecimento são os principais propulsores do desenvolvimento econômico.

Dadas essas convicções normativas, não surpreende que muitas das deliberações da OCDE sobre políticas educacionais sejam relacionadas a questões técnicas. Isso fica evidente em seu programa de trabalho no período 2005-2006, no qual sugere que estatísticas e indicadores internacionalmente comparáveis devem servir de base para seu trabalho educacional, e que o produto final dessas recomendações de políticas deve ser planejado para aumentar a qualidade e a equidade dos sistemas de educação. As questões de equidade no acesso e nos resultados, qualidade, escolha, financiamento público e privado e retorno individual e social do investimento na aprendizagem são listadas como preocupações importantes. O que serve de base para essa lista é a convicção de que a educação é o principal fator contributivo para a formação de capital humano e para o crescimento econômico, e que, portanto, as pesquisas sobre políticas educacionais devem visar a esse fim.

Mudança nos métodos de trabalho

Com essa convicção firmemente estabelecida, o método de funcionamento da OCDE passou por mudanças substanciais. Segundo Papadopolous (1994, p. 14), a abordagem geral da OCDE à educação entre 1960 e 1990 baseava-se na cooperação internacional, o que envolvia seu Comitê de Educação na identificação de problemas para os quais tal cooperação poderia ser útil. As revisões das políticas educacionais dos países eram feitas na base de voluntariado, e seguiam um padrão *sui generis* em termos de métodos de investigação, cobertura e periodicidade. A Secretaria Geral, por sua vez, levava ao Comitê de Educação preocupações emergentes relacionadas a políticas, em torno das quais poderia conduzir revisões temáticas. Embora essas revisões também resultassem em recomendações, não havia mecanismo algum para assegurar que fossem implementadas, ficando apenas o incentivo e a orientação.

Mais recentemente, no entanto, embora a OCDE mantivesse essa retórica geral de cooperação internacional, o equilíbrio entre o trabalho político do Comitê de Educação e as tarefas técnicas executadas pela Secretaria Geral foi alterado. Com uma concordância mais ampla sobre a posição ideológica da organização, os debates dentro do Comitê deixam de ser tão intensos, cedendo lugar ao estabelecimento de prioridades de trabalho e à consideração de questões administrativas de coordenação e monitoramento. Hoje, mais do que nunca, a OCDE dedica mais recursos para a coleta de dados comparativos de desempenho em educação. Da mesma forma, os relatórios sobre os países já não ocupam o primeiro plano; e é em torno dos dados sobre desempenho que a organização explora a questão da igualdade e dos resultados na educação. Como observamos anteriormente, as noções de supervisão multilateral e de pressão dos pares sempre existiram no seio da OCDE; no contexto atual, a organização insiste em que a eficiência das políticas requiera adaptações mútuas, e que o sistema de “pressão dos pares” seja essencial

para que os países se tornem mais transparentes, aceitem explicações e justificativas e se tornem autocríticos (OECD, 1998, p. 2).

Tradicionalmente, a OCDE vê a si mesma como um fórum ímpar, que habilita seus membros a analisar e formular suas próprias políticas nas esferas econômica e social. No entanto, seu impacto e seu alcance foram ampliados nos últimos anos, com seu trabalho com as economias não membros e o reconhecimento global da competência técnica em avaliação comparada de desempenho que a organização adquiriu. Sua Diretoria de Educação, por exemplo, desenvolveu uma Unidade para Cooperação com Economias não Membros (NME), terminologia utilizada pela OCDE para referir-se aos Estados não membros da organização. O interesse da Diretoria pelas economias não membros baseia-se na visão de que, em um contexto de integração global da atividade econômica, já não é possível entender a competitividade econômica dos seus próprios membros sem focalizar também questões comparativas, e sem monitorar os desafios que lhes colocam as economias em transição, principalmente aquelas que nesse momento alcançam níveis mais altos de crescimento.

É por esse motivo que a China e a Índia, duas economias em transição e desenvolvimento acelerado, despertam interesse particular para a OCDE. Seu programa de relações globais baseia-se na compreensão de que, em uma economia integrada de forma global, é fundamental entender essas economias e com elas desenvolver uma cooperação estratégica, para a sustentabilidade das economias de seus próprios membros. Assim sendo, a organização desenvolve diversas atividades de diálogo sobre políticas e sobre construção de capacidade – não somente com a China e a Índia, mas também com outros Estados não membros. Por meio de programas nacionais, abordagens regionais e fóruns globais, entre outros, a OCDE compartilha com eles suas melhores práticas de políticas relacionadas a questões discutidas pela entidade. Organiza regularmente fóruns globais sobre temas como economia do conhecimento, governança, investimento internacional, concorrência, agricultura e educação, porém mediante o pressuposto de que

A OCDE evoluiu pouco a pouco de um conceito tradicional de ‘abertura’ em suas relações com o resto do mundo para um fluxo de via dupla, no qual, abrindo o acesso ao trabalho central e aos processos da OCDE é tão importante quanto disseminar as melhores práticas da instituição (OECD, 2007, p. 4).

Em última análise, a OCDE insiste em que seu programa de relações globais está baseado em seu desejo de contribuir para o funcionamento harmonioso da economia global, promover prosperidade comum e incentivar o conhecimento compartilhado para melhores políticas públicas.

A perspectiva de globalização da OCDE levou-a também a estabelecer elos formais com diversas organizações internacionais, com o propósito expresso de ajudar a levar *expertise* institucional e de políticas, assim como o conhecimento

técnico da OCDE às economias não membros. Isso funcionou, por exemplo, com o Banco Mundial e com a UNESCO no desenvolvimento do projeto Indicadores Mundiais da Educação (IME). Trata-se de uma iniciativa conjunta dessas organizações para fornecer um conjunto de dados educacionais comparados sobre as economias em transição. O papel da OCDE no projeto é fornecer orientação técnica, baseada em sua longa história de trabalho com indicadores de desempenho. Entretanto, como destaca Rutkowski (2007), esse papel é fundamentado nos preceitos neoliberais da OCDE, e é difícil separar a *expertise* técnica da OCDE de seus pressupostos normativos sobre o papel que a educação deve desempenhar no desenvolvimento da economia global.

Neste momento, esses pressupostos normativos constituem uma ideologia global que inspira o trabalho da OCDE em políticas educacionais, e que passaram a ocupar o centro de suas relações multilaterais com as economias não membros e com organizações internacionais similares. Evidentemente, isso se deu dentro de um contexto mais amplo de mudanças no modo como os Estados-nação trabalham e se relacionam uns com os outros. A concepção tradicional do Estado-nação como uma unidade fundamental da ordem mundial, como um fenômeno unitário caracterizado por relativa homogeneidade com um conjunto de propósitos singulares deu lugar a uma esfera de políticas fragmentadas, permeada por redes transnacionais e agências e forças nacionais. Como argumentam Held e McGrew (2005, p. 11), “a era contemporânea tem visto camadas de governança espalhando-se dentro e através das fronteiras políticas”, transformando a soberania dos Estados em um exercício de poder compartilhado. Com a emergência de novos padrões de interconectividade política, “o escopo de opções de políticas disponíveis para os governos individuais e a efetividade de muitos instrumentos tradicionais de políticas tendem a diminuir” (p. 13).

No entanto, essa cooperação multilateral não ocorre em um espaço politicamente neutro, mas em um espaço caracterizado por relações assimétricas de poder. Os fluxos de informação e ideias de políticas são desviados para os países mais poderosos e seus interesses políticos. Porém, como facilitadores de fluxos de informação e de diálogo de políticas, as organizações internacionais ganharam mais poder e influência do que em qualquer outra época. No passado, a OCDE via a si mesma como um fórum para o diálogo aberto entre seus membros; no entanto, agora está claro que passou a ser, por seus próprios méritos, um ator importante no campo de políticas (HENRY et al., 2001). Tanto pela construção de sua agenda para o diálogo sobre políticas quanto pelo seu trabalho técnico-estatístico, a organização revela uma preferência nítida por determinadas prioridades de políticas. Essa preferência agora é transferida para seu trabalho multilateral. E isso fica evidente na maneira como a OCDE tem promovido um novo imaginário social em torno do discurso da economia do conhecimento.

Um imaginário social da economia do conhecimento

Nos últimos anos, pesquisadores como Taylor (2004) e Appadurai (2000) utilizaram a noção de imaginário social para mostrar como as ideologias são promovidas por meio de imaginários sociais de modo a parecer evidentes e naturais. Um “imaginário social” (TAYLOR, 2004) representa um discurso ou um conjunto de discursos superpostos, ao mesmo tempo descritivos e prescritivos de conceitos sobre como a prática é mais bem organizada em torno de políticas, orientada para determinados resultados e organizada em função de um conjunto de normas. Para Taylor, a ideia de imaginário social envolve uma mistura complexa, não estruturada e contingente do empírico e do afetivo, não uma “compreensão plenamente articulada da nossa situação como um todo, na qual as características específicas do nosso mundo tornam-se evidentes” (TAYLOR, 2004, p. 21).

No entanto, é importante ressaltar que um imaginário social não é simplesmente herdado e predeterminado, mas algo em constante mutação. É por intermédio do sentido coletivo de imaginação que as práticas e os discursos institucionais são criados, ganham coerência e adquirem o *status* de senso comum incontestável. Appadurai (1996) analisou o papel do imaginário social na formação de subjetividades no contexto de globalização em que vivemos – um contexto caracterizado pela propagação de imagens, ideias e ideologias sociais por meio das comunidades no mundo inteiro. Essa difusão é facilitada pela mídia eletrônica, pela migração de massa e pela mobilidade do capital e da mão de obra.

Nesse contexto, as organizações internacionais desempenham um papel importante ao afastar as pessoas das narrativas nacionais dominantes e redirecioná-las para imaginários transnacionais compartilhados, por intermédio de uma distribuição global de ideias e ideologias de políticas que “conectam os Estados e transformam a soberania em um exercício de poder compartilhado” (HELD; MCGREW, 2005, p. 11). Assim, como salienta Bourdieu (2003), há um desvio do uso descritivo da globalização para um uso normativo ou performativo, que omite a política do significado em torno de conceitos como “economia do conhecimento”. Como afirmam Kenway et al.,

O discurso contemporâneo sobre políticas da economia do conhecimento, com suas ideias entrelaçadas sobre conhecimento, informação, aprendizagem, economia e sociedade, tornou-se tão influente que ganhou *status* de verdade, dominando o léxico de políticas e excluindo economias alternativas – e até mesmo negando sua existência (KENWAY et al., 2006, p. 4).

Quando um imaginário social torna-se hegemônico, fica difícil imaginar alternativas a ele.

Nenhuma outra organização teve tanta influência global na promoção do imaginário social da economia do conhecimento quanto a OCDE. Esse imaginário sugere que a educação é primordial na formação de capital humano para o desenvolvimento das economias nacionais diante da concorrência internacional e

das pressões globais. Dentro de uma economia global crescente, o conhecimento é visto como um componente intrínseco da produção e da atividade econômicas. A OCDE tem tido importância central na articulação e na propagação desse discurso de políticas sobre a economia do conhecimento e sobre o papel que a educação, a inovação e a pesquisa devem desempenhar. De fato, o documento da OCDE, “The knowledge-based economy”, publicado em 1996, define os rumos de acordo com os quais a economia do conhecimento é atualmente descrita. Outras organizações internacionais, como o Banco Mundial, a UNESCO e a União Europeia, fizeram o mesmo, assim como muitos governos nacionais, utilizando livremente os conceitos associados ao discurso da economia do conhecimento para desenvolver suas próprias recomendações de políticas.

O discurso da economia do conhecimento funde em um único imaginário diversas ideias sobre conhecimento, informação, aprendizagem, economia e sociedade. Sua reivindicação de autoridade reside tanto em acontecimentos recentes no âmbito dos supostos fatos da globalização quanto em teorias econômicas recentes, especialmente a nova teoria do crescimento. Segundo os novos teóricos do crescimento, como Romer (1986) e Howitt (2000), o crescimento econômico na era da globalização é acionado principalmente pelo progresso tecnológico ou pela inovação, o que implica converter o conhecimento existente e o capital humano em produtos de conhecimento novos e aperfeiçoados. Ao contrário das teorias econômicas anteriores, a teoria do novo crescimento vê o conhecimento como endógeno à atividade econômica, exigindo melhorias nos modos como são utilizados os trabalhadores e os recursos do conhecimento. O conhecimento é situado no centro das políticas econômicas, e o investimento em setores de produção de conhecimento, tal como a pesquisa e a educação, passa a ser crucial nas intervenções para a formulação de políticas.

Assim sendo, o desenvolvimento do capital humano torna-se a chave para o crescimento econômico e a competitividade. De acordo com a OCDE (1996c), “os governos precisarão dar maior atenção ao aprimoramento do capital humano, promovendo o acesso a um conjunto de competências e, em especial, à capacidade de aprender”. A Organização sugere que a economia do conhecimento requer uma proporção maior de trabalhadores preparada para empregos altamente qualificados, trabalhadores com competência para utilizar as novas tecnologias de modo eficaz e com atitudes culturais favoráveis à mudança e à inovação. Em um mundo que se transforma rapidamente, essas competências incluem determinados traços comportamentais, como adaptabilidade, fidelidade à organização e integridade; habilidades em comunicação, processamento de informações e resolução de problemas; capacidade de trabalhar com autonomia e sob pressão, assumindo a responsabilidade de tomar decisões e trabalhar em diversos contextos culturais, tomando posse do potencial comercial do conhecimento e com capacidade de trabalhar em equipe e exercer liderança.

Na economia do conhecimento, conhecer fatos e teorias é menos importante do que ter uma compreensão do mundo de relações sociais e de redes por meio das quais o conhecimento é convertido em inovação e em produtos comercialmente viáveis. Isso é considerado mais importante do que o conhecimento formal, codificado, estruturado e explícito. Contra essa concepção, alguns teóricos do novo crescimento, como Foray e Lundvall (1996), sugerem que a capacidade de uma nação para tirar proveito da economia do conhecimento depende da rapidez com que pode tornar-se uma economia da aprendizagem. A aprendizagem, segundo Foray e Lundvall, deve envolver não somente a capacidade de utilizar as novas tecnologias para acessar o conhecimento global, mas também a capacidade de utilizá-las para comunicar-se com outras pessoas em relação a como melhorar a produtividade. Isso implica em que indivíduos, corporações e nações criem riquezas na proporção de sua capacidade de aprender e compartilhar a inovação. Sendo assim, a aprendizagem deve ser contínua, e não restrita à educação formal – ou seja, a aprendizagem deve continuar de forma permanente.

Em conjunto, essas ideias constituem o novo imaginário social que a OCDE hoje promove vigorosamente, e que desvia o foco da aprendizagem do “saber que” para o “saber como”, dando origem a novos conceitos sobre os modos como a aprendizagem é definida, organizada, valorizada e utilizada, recorrendo a termos eminentemente mercadológicos. Isso representa um aprofundamento quase universal de uma mudança de orientação – de social-democrata para neoliberal, em que os objetivos econômicos da educação têm prioridade sobre os objetivos sociais e culturais. Quando representado como tendo uma fundamentação intelectual sólida, quase incontestável, esse novo imaginário social não permite que questionamentos alternativos de valor sejam colocados. Como salientam Kenway et al. (2006, p. 2), o discurso da economia do conhecimento não questiona os valores que promove. Além disso, os autores afirmam que “a economia do conhecimento é perturbada pelo fantasma das economias alternativas”, porque não considera em que medida privilegia determinados valores em detrimento de outros, tomando como verdades absolutas suas prioridades, suas exclusões, suas contradições e seus pontos cegos.

Em sua forma popular, o imaginário social da economia do conhecimento vê na base de todo comportamento humano um interesse econômico próprio de indivíduos que operam em mercados de livre concorrência. Esse imaginário pressupõe que o crescimento econômico e a vantagem competitiva resultam diretamente do nível de investimento no desenvolvimento de capital humano. Sugere que, em uma economia global, o desempenho está cada vez mais conectado ao estoque de conhecimentos, ao nível de habilidade, à capacidade de aprendizagem e à adaptabilidade cultural das pessoas. Portanto, requer intervenções de políticas que aumentem a flexibilidade da mão de obra, não só por meio da desregulamentação do mercado, mas também por meio de reformas dos sistemas

de educação e capacitação, planejadas para alinhá-los à natureza mutável da atividade econômica. E propõe uma sociedade na qual as preocupações econômicas modelam não só subjetividades e relações sociais, mas também estruturas de governança. O imaginário social da economia do conhecimento estimula maiores exigências em termos de responsabilização, controle e modos de coordenação de políticas, com base na aferição de desempenho comparado para fornecer informações sobre os níveis de competitividade global.

A ascensão contínua do Pisa

É nesse amplo contexto do imaginário social da economia do conhecimento que podemos entender o enorme sucesso do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE. O Pisa baseia-se na suposição fundamental de que a competitividade internacional das economias nacionais fundamenta-se “na qualidade dos sistemas nacionais de educação e treinamento, julgados segundo padrões internacionais” (BROWN et al., 1997, p. 7-8). A OCDE foi extremamente bem-sucedida ao representar o Pisa como a medida mais exata e legítima de desempenho comparado. De fato, a organização construiu um novo nicho de políticas entre organizações internacionais para sua competência técnica ímpar em avaliação de desempenho educacional. Em sua publicação anual “Education at a glance: OECD indicators” e em outros relatórios, o Pisa demonstra o importante papel desempenhado atualmente pela OCDE como agente de políticas e mediador de conhecimento (HENRY et al., 2001), com uma capacidade cada vez maior para regulamentar prioridades em políticas de educação, tanto em Estados-membros quanto em outros países.

Como já observamos, a UNESCO e o Banco Mundial, por exemplo, basearam-se em larga escala na competência da OCDE no desenvolvimento dos Indicadores Mundiais de Educação para os sistemas educacionais das economias em transição. A OCDE também trabalhou estreitamente com a Comissão da UE no desenvolvimento de infraestruturas técnicas para a coleta e a análise de vários tipos de dados – incluindo indicadores – e forneceu orientação técnica a muitos sistemas nacionais. Dessa forma, tornou-se a principal fonte internacional de *expertise* técnica em estatísticas educacionais. No entanto, essa competência privilegia aquilo que podemos chamar de “abordagem numérica” no trabalho de políticas, que deixa de lado as discussões filosóficas mais amplas de cunho educacional, concentrando-se, em vez disso, em sistemas de insumos/resultados e procurando oferecer percepções de políticas sobre a eficiência e a eficácia dos sistemas nacionais de educação.

Por meio dessa abordagem técnica à pesquisa no âmbito de políticas, a OCDE conseguiu não só desviar os objetivos da educação para um imaginário social da economia do conhecimento, como também promover a noção específica de boa

governança em educação, expressão que encobre uma mudança subjacente na ideologia educacional. Situada na esfera das ideias de nova gestão pública (OECD, 1995), que atribui importância considerável aos mecanismos de direcionamento a distância por meio de medidas comparadas de desempenho, a OCDE efetivamente desviou o foco da governança educacional, que passou de questões de objetivos para questões referentes à transparência nos processos de tomada de decisão, formas de delegação, tecnologias de mensuração de desempenho educacional, referenciais internacionais de excelência, mecanismos de garantia de qualidade, regimes apropriados de responsabilização, fontes de financiamento educacional, utilização eficaz dos recursos públicos e assim por diante. Mesmo essa breve lista mostra que essas questões relacionam-se, sobretudo à eficiência econômica, definida como a capacidade dos sistemas educacionais em responder às necessidades do mercado de trabalho da economia global.

Em todas as partes do mundo, a eficácia dos sistemas educacionais é medida, cada vez mais, com base nos dados de desempenho fornecidos pelo Pisa. Seus resultados são considerados com seriedade pelas nações participantes como uma medida da eficácia de seus sistemas educacionais e da qualidade de seu capital humano atual e potencial. Veja-se, por exemplo, o pânico evidenciado com relação às políticas de educação na Alemanha após os resultados medíocres do país no primeiro Pisa, no ano 2000. Por outro lado, o resultado excepcional dos estudantes finlandeses em todas as avaliações de todos os testes do Pisa fez da Finlândia um laboratório para educadores que procuram melhorar seus sistemas. Em cada caso, as categorias em torno das quais o Pisa é construído raramente foram discutidas, uma vez que o desempenho comparado e outras classificações semelhantes ocuparam o primeiro plano.

O Pisa foi desenvolvido na década de 1990, tendo sido lançado em um relatório da OCDE de 1999, “Measuring student knowledge and skills: a new framework for assessment”. O teste é aplicado a cada três anos para examinar as habilidades e os conhecimentos aplicados dos estudantes ao final da escolarização obrigatória, à idade de 15 anos. Por volta do final do ensino obrigatório, o Pisa testa a capacidade dos estudantes em utilizar seus conhecimentos e suas habilidades em desafios da vida real. Portanto, os testes não são baseados nos currículos escolares: são elaborados para um fim específico por um consórcio de agências especializadas, que contam com o suporte de comitês de consultoria técnica. O desenvolvimento dos testes é um processo altamente sofisticado, para garantir o máximo equilíbrio em termos de cultura e precisão na tradução. Dessa forma, o Pisa cria seus próprios dados, em vez de utilizar dados nacionais em um espaço de comparação internacional. O Pisa considera extremamente importante sua reivindicação de comparabilidade e de um espaço proporcional de comparação internacional – um espaço de mensuração uniforme, ou aquilo que Desrosieres (1998) chama de “espaço de equivalência”.

Nas estruturas nacionais, a preocupação de construir um espaço nacional comensurável sempre foi maior do que a preocupação de construir validade; da mesma forma, a preocupação com questões de confiabilidade e comparação sempre superou a preocupação ontológica. O mesmo aplica-se ao Pisa. O programa afirma ter criado um espaço comensurável global para medir a eficácia dos sistemas de ensino em termos da capacidade dos estudantes ao final da escolarização obrigatória, “na aplicação do conhecimento em desafios da vida real”. Seus arquitetos sugerem que o Pisa é construído de maneira pertinente em termos de políticas, com a preocupação de verificar a disposição dos estudantes em relação à educação permanente, ao final do período de escolarização obrigatória. Assim, embora possa haver algum debate técnico sobre a natureza dos testes, a maior parte das reações da mídia nacional e internacional e da política aos resultados do Pisa diz respeito às tabelas de classificação de desempenho e ao posicionamento comparado dos diferentes países. Dessa forma, o aspecto técnico é favorecido em detrimento do aspecto político, e o imaginário social popular da economia do conhecimento é sustentado. Como argumentou Rose (1999), a política, assim como os números, tende a isso: o poder dos números é tal que “torna invisível e, portanto, incontestável o conjunto complexo de julgamentos e decisões que compõem uma medida, uma escala, um número” (ROSE, 1999, p. 208). Compreensivelmente, portanto, a ascensão contínua do Pisa não seria possível sem o imaginário social da economia do conhecimento complementando suas principais reivindicações.

Rearticulando o social

Embora trate principalmente de letramento, matemática, ciências e resolução de problemas (somente em 2003), o Pisa também solicita aos estudantes que respondam a um questionário sobre seu *background* e hábitos de estudo, ao mesmo tempo em que coleta dados sobre o *background* da escola em termos de recursos, tamanho e organização do currículo escolar. Isso permite a criação de alguns dados correlacionais que podem ser muito úteis na formulação de políticas, envolvendo variáveis tais como *background* socioeconômico e desempenho, o que ajudou a reativar debates sobre equidade, tanto junto aos membros da OCDE quanto em outros setores. No entanto, como assinalou Berliner (2007), o enfoque técnico do Pisa significa que sua própria análise de questões ligadas à equidade situa-se em uma definição muito estreita da equidade na educação, como o acesso formal às instituições educacionais. Trata-se de um enfoque que deixa de lado questões políticas mais amplas sobre justiça educacional, tanto nas esferas nacionais quanto nas internacionais.

Isso é bastante sintomático da forma como a OCDE normalmente aborda as políticas educacionais. De fato, embora não seja correto admitir que a organização não se interessa pelas questões sociais e éticas relevantes para a educação, também

é verdade que, tendo em vista o imaginário social da economia do conhecimento, a organização vê essas questões na estrutura mais ampla da educação com propósitos econômicos. Dessa forma, a OCDE explora essas questões com base naquilo que George Soros (1998) denominou “fundamentalismo econômico” – um tipo de prisma conceitual por meio do qual mesmo noções morais, como igualdade, são consideradas com novo significado. Por exemplo, a igualdade deixa de ser interpretada como um fim moral intrínseco em si mesmo, mas é ligada aos propósitos instrumentais do desenvolvimento do capital humano e da automaximização econômica. Desse modo, enquanto a OCDE continua a utilizar conceitos aparentemente éticos, esse trabalho é expresso cada vez mais em termos de noções como acesso, capital social e coesão social, reformulados em uma linguagem que os vê como necessários para a participação na economia do conhecimento.

No entanto, o que esse fundamentalismo econômico não consegue fazer é reconhecer que o acesso à educação é uma questão conceitualmente complexa, e que uma análise puramente econômica de suas características é insuficiente para compreender o potencial da educação. Assim, enquanto um comprometimento com o acesso formal às instituições educacionais é perfeitamente compatível com a ideia de eficácia econômica, não é, porém suficiente para alcançar justiça social – um conceito mais abrangente, relacionado com as múltiplas e diversas formas de funcionamento das sociedades humanas. Isso talvez possa ser demonstrado considerando-se as questões relativas à educação de meninas e meninos. Em anos recentes, organizações como a OCDE têm enfatizado recorrentemente a importância da equidade de gênero na educação. E sem dúvida, muito tem sido feito para oferecer às meninas maior acesso à educação, e nunca foi tão alta sua participação no sistema educacional. Os resultados do Pisa registram também o desempenho geralmente mais fraco dos meninos nos testes de letramento. A preocupação em relação às meninas está relacionada aos resultados econômicos da escolarização em comparação com os meninos, em termos de renda e oportunidades de carreira.

Entretanto, os argumentos apresentados pela OCDE em favor da equidade e gênero revelam sua preferência por um imaginário social predominantemente moldado em termos de eficácia econômica e das exigências da economia do conhecimento. Segundo a OCDE (2006), “investir na mulher (no que diz respeito a educação, saúde, planejamento familiar, acesso à terra etc.) não só reduz diretamente a pobreza como leva a um aumento da produtividade e a uma utilização mais eficaz dos recursos”. Tal argumento reduz o problema da equidade de gênero a uma lógica puramente econômica que é comprovadamente sexista, pois vê as mulheres como um meio para atingir determinados fins econômicos, e não como pessoas que participam na educação por uma ampla variedade de razões – algumas econômicas, outras sociais e culturais.

Por outro lado, uma reivindicação mais forte pela equidade de gênero na educação levaria a questões relacionadas não somente ao acesso à educação formal, mas também aos resultados sociais dessa educação, assim como a questões culturais mais amplas sobre as relações de gênero. Nesse caso, o quadro torna-se indiscutivelmente ambíguo. Dados recentes mostram que aumenta cada vez mais a participação das meninas na educação, porém os benefícios dessa educação não são proporcionais aos esforços. Nos últimos anos, por exemplo, vêm aumentando significativamente as oportunidades para que as mulheres utilizem sua educação em um trabalho remunerado. No entanto, essas oportunidades apresentam-se predominantemente na prestação de serviços de alcance global: informação, comunicação, comércio e finanças (SCHOLTE, 2000, p. 251). Cada uma dessas áreas caracteriza-se por condições de trabalho flexíveis e poucas perspectivas de carreira, perpetuando e, por vezes, até mesmo acentuando as hierarquias de gênero.

O que essa análise indica é que, além do acesso à educação, a igualdade de gênero requer uma reformulação radical dos processos educacionais e sociais que perpetuam a desigualdade de gênero. Essa aspiração é nitidamente orientada por um propósito de educação mais amplo do que aquele sugerido pelo imaginário social da economia do conhecimento preconizado pela OCDE que, embora demandando melhor utilização dos recursos humanos representados pelas mulheres, não busca a transformação social que permitiria redefinir as relações de gênero. Para tal transformação, seria necessário, evidentemente, destacar não somente o acesso e a inclusão social, mas também a importância de repensar os termos dessa inclusão. Isso implicaria em imaginar sociedades que, potencialmente, em termos de gênero, passaram por transformações econômicas, políticas e sociais. Seria preciso mudar não somente a forma como a educação é administrada, mas também o currículo escolar e a pedagogia, principalmente em um contexto de globalização, com seu potencial para remodelar os padrões de relações econômicas e sociais.

Assim sendo, fica claro que o interesse da OCDE pelas questões sociais é orientado principalmente por seu compromisso com o imaginário social da economia do conhecimento. Dessa forma, seu trabalho de coesão social, por exemplo, já não é promovido por seu mérito moral, mas por ser necessário para o desenvolvimento e a sustentabilidade da economia. Uma lógica similar é evidente na maneira como a OCDE utiliza o conceito de capital social. Segundo Putnam (2000), o conceito de capital social foi objeto de grande atenção na esfera da OCDE nos últimos anos. No entanto, como sugere Thomson (1999), esse interesse resulta de três impulsos: uma reação ao individualismo dominante que sustenta o desenvolvimento do capital humano para os objetivos de competitividade nacional; um reconhecimento de que o sucesso econômico requer algum nível de coesão social, estabilidade e confiança; e o reconhecimento crescente de que muitas pessoas estão dissociando sucesso econômico de bem-estar.

Dessa forma, o capital social surge como uma política para gerenciar a marginalização econômica, a exclusão social e os níveis crescentes de diferenças culturais nas sociedades, de modo a promover a coesão social necessária à atividade econômica. Mas essa visão da coesão social pressupõe eficiência econômica como um valor primordial sobre o qual repousam as políticas sociais e educacionais. Isso de fato reduz consideravelmente a dimensão de conceitos sociais, tais como igualdade e coesão social, que deixam de ser tratados em termos morais ou como necessários para a sustentabilidade cultural, passando a ser entendidos como essenciais para a produtividade econômica. Portanto, as políticas educacionais expressas em termos desses conceitos atribuem à educação o papel de ferramenta estratégica para gerenciar mudanças econômicas. A exclusão social é interpretada como um fracasso na tentativa de envolvimento com a economia do conhecimento, seja em função da carência de habilidades ou aptidões apropriadas, seja em função da carência de governança eficaz, e não como uma questão mais ampla de formação social e cultural.

Conclusão

Neste capítulo, argumentamos que sempre existiu, no seio da OCDE, uma tensão fundamental entre duas perspectivas conflitantes na área de políticas educacionais. A primeira delas vê a educação, em termos de seus múltiplos objetivos, como um instrumento de desenvolvimento econômico, mas também como um veículo para promover igualdade democrática e mobilidade social. Essa tensão é descrita com muita perspicácia e precisão por Papadopoulos. Durante boa parte do período em que Papadopoulos trabalhou na OCDE, e, como discutido em seu livro, a educação era vista, em termos sociodemocráticos, focalizando o desenvolvimento de cidadãos democratas capazes de participar em suas comunidades de forma crítica e informada. A educação era vista como um bem público, o que implicava que o benefício máximo só poderia ser obtido se todos os membros da comunidade alcançassem o mesmo nível de educação para atingir seu pleno potencial. Portanto, o objetivo fundamental da educação era a formação de cidadãos produtivos. Os resultados econômicos da educação eram reconhecidos, mas eram colocados no contexto de um papel mais amplo da educação no desenvolvimento de uma comunidade democrática socialmente coesa.

Temos argumentado que, nas últimas décadas, essa perspectiva da educação vem cedendo espaço gradualmente, na OCDE, a uma perspectiva alternativa que, pelo contrário, enfatiza o papel da educação como garantia de eficiência econômica em um mercado cada vez mais globalizado. Essa perspectiva exige que a educação desempenhe um papel instrumental na produção de trabalhadores aptos a contribuir igualmente para a produtividade econômica das nações e das corporações. O foco não está somente nas necessidades e no desenvolvimento dos

indivíduos, mas também na eficiência operacional dos sistemas educacionais. A ênfase está na capacidade do sistema de dar retorno adequado aos investimentos – uma capacidade avaliada em termos de contribuição na produção de trabalhadores com conhecimento, habilidades e atitudes relevantes para o aumento da produtividade. Dessa forma, a educação é vista como um bem tanto público quanto privado: público, porque contribui para o desenvolvimento econômico de uma comunidade; e privado, porque serve a interesses individuais em um mercado de trabalho competitivo.

Sugerimos que o predomínio dessa perspectiva da educação na OCDE está associado a um novo discurso de globalização e suas implicações para as políticas educacionais. A OCDE justificou essa mudança de orientação no seu trabalho de políticas educacionais pela necessidade de refletir as realidades globais em constante mutação. No processo, a globalização tem sido reificada, tratada como se fosse inevitável, com suas diversas formas autoevidentes. Não foi apenas o trabalho da OCDE ligado a políticas que mudou nesse sentido: a organização atuou enfaticamente na promoção global dessas mudanças. Isso tem sido feito por meio do que denominamos “o imaginário social da economia do conhecimento”. Esse imaginário é baseado na crença ideológica de que o progresso econômico e social só pode ser alcançado por intermédio de sistemas de educação mais voltados para o preenchimento das necessidades de mercados em que o conhecimento adquiriu importância maior do que nunca.

Com seus objetivos definidos em termos tão instrumentais, a tarefa fundamental da educação passou a ser produzir trabalhadores que tenham conhecimento básico de leitura, escrita e operações com números; que sejam flexíveis, criativos, empreendedores e que tenham múltiplas habilidades; que tenham bom conhecimento das novas tecnologias de informação e comunicação; e que estejam aptos a trabalhar em ambientes culturalmente diversos. Questões de políticas sociais relevantes para a educação, como equidade e coesão social, ainda são consideradas importantes pela OCDE, mas seus significados foram reformulados de modo a considerar as condições sociais necessárias para o desenvolvimento desses atributos e para a sustentabilidade econômica e o desenvolvimento na economia do conhecimento global.

Essa mudança ideológica levou a OCDE a uma visão radicalmente diferente em sua análise de políticas educacionais, agora menos preocupada em debater questões filosóficas sobre os objetivos educacionais e as condições sociológicas necessárias para que a educação sirva a seus propósitos, e mais preocupada com questões técnicas de gestão de desempenho, exemplificadas de maneira mais explícita em seu projeto de indicadores educacionais, o Pisa. Por fim, a OCDE – que à época de Papadopoulos representava para seus membros um fórum privilegiado de debate sobre questões educacionais – tornou-se agora ela própria um agente de políticas que, por meio de seu trabalho técnico e ideológico, promove

uma visão de educação mais preocupada com eficiência econômica do que com questões de formação social e cultural.

Nota

Este artigo desenvolve o trabalho de um projeto patrocinado pelo *Australian Research Council* (1995-1997) conduzido por Miriam Henry, Sandra Taylor, Fazal Rizvi e Bob Lingard, assim como um livro que resultou desse estudo, “The OCDE, globalisation and education policy” (HENRY et al., 2001). O trecho sobre o Pisa baseia-se também no projeto *Fabricating Quality in European Education Systems*, como parte de um projeto ESF Eurocores no qual a parte relacionada ao Reino Unido é patrocinada pelo ESRC (RES-00-23-1385). Bob Lingard agradece a contribuição de sua colega Sotiria Grek.

Referências bibliográficas

- APPADURAI, A. *Modernity at large*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- APPADURAI, A. (Ed.). *Globalization*. Durham, NC: Duke University Press, 2000.
- BERLINER, D. Our impoverished view of educational reform. In: SADOVNIK, A. R. (Ed.). *Sociology of education: a critical reader*. New York: Routledge, 2007. p. 487-516.
- BOURDIEU, P. *Firing back against the tyranny of the market*. London: Verso, 2003.
- BROWN, P. et al. The transformation of education and society: an introduction. In: HALSEY, A. H. et al. (Eds.). *Education: culture, economy and society*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- CERI. *Innovation in the knowledge economy: implications for education and learning*. Paris: OECD, 2004a.
- CERI. *Knowledge management: new challenges for educational research*. Paris: OECD, 2003a.
- CERI. *Measuring knowledge management in the business sector: first steps*. Paris: OECD, 2004b.
- CERI. *Schooling for tomorrow: networks of innovation*. Paris: OECD, 2003b.
- DESROSIERES, A. *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- FORAY, D.; LUNDEVALL, B. A. (Eds.). *Education and growth in the knowledge-based economy*. Paris: OECD, 1996.
- HAAS, E. *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990.
- HELD, D.; MCGREW, A. (Eds.). *The global transformation reader: an introduction to the globalization debate*. 3.ed. Cambridge: Polity Press, 2005.
- HENRY, M. et al. *The OECD, globalisation and education policy*. Oxford: Pergamon, 2001.
- HOWITT, P. Endogenous growth theory and cross-country income differences, *American Economic Record*, n. 90, p. 829-846, 2000.
- KENWAY, J. et al. *Haunting the knowledge economy*. London: Routledge, 2006.
- MARTENS, K. et al. *Comparing governance of international organizations: the EU, the OECD and educational policy* Bremen: Universtat Bremen, 2004
- OECD. *Annual Report 1997*. Paris: OECD, 1998.

- OECD. *Education at a glance*: OECD indicators. Paris: OECD, 1997.
- OECD. *Gender and economic development*: the work of Diane Elson; summary and comments, introduction, women and development. Disponível em: <http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_37419_2755271_1_1_1_37419,00.html>. Acesso em: Jan 2006.
- OECD. *Globalisation and linkages to 2030*: challenges and opportunities for OECD countries. Paris: OECD, 1996a.
- OECD. *Governance in transition*: public management reforms in OECD countries. Paris: OECD, 1995.
- OECD. *The knowledge based economy*. Paris: OECD, 1996c.
- OECD. *OECD work on education*. Paris: OECD, 2004.
- OECD. *OECD work on education 2005-2006*. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_39263238_37693017_1_1_1_1,00.html>.
- OECD. *The OECD's Global Relations Programme 2007-2008*. Paris: OECD, 2008.
- PAPADOPOULOS, G. S. *Education 1960-1990*: the OECD perspective. Paris: OECD, 1994.
- PUTNAM, R. D. *Bowling alone*: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Shuster, 2000.
- ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986.
- ROSE, N. *Powers of freedom reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RUTKOWSKI, D. *Towards a new multilateralism*: the development of world education indicators. 2007. Tese (Doutorado) – University of Illinois at Urbana-Champaign. (mimeo).
- SCHIRATO, A.; WEBB, J. *Understanding globalization*. London: Sage, 2003.
- SCHOLTE, J. A. *Globalization*: a critical view. London: St Martin's Press, 2000.
- SOROS, G. *The crisis of global capitalism*. Boston: Little, Brown, 1998.
- TAYLOR, C. *Modern social imaginaries*. Durham, NC: Duke University Press, 2004.
- THOMSON, P. Towards a just future: schools working in partnership with neighbourhoods made poor. In: UNESCO CONFERENCE REFORMING LEARNING, CURRICULUM AND PEDAGOGY: INNOVATIVE VISIONS FOR THE NEXT CENTURY, Bangkok, Thailand, 13-16 December, 1999. *Report...* Bangkok, PROAP, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001387/138746eo.pdf>>.

BANCOS MULTILATERAIS PODEM EDUCAR O MUNDO?

Cláudio de Moura Castro¹

Este capítulo pode ser considerado uma iniciação para educadores que têm pouco conhecimento sobre o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).² Tenta-se apresentar aqui um quadro geral sobre essas organizações um tanto misteriosas e intimidadoras.

Embora ambos os bancos emprestem para uma grande variedade de setores, e as regras e os princípios sejam aproximadamente os mesmos, o capítulo focaliza empréstimos para a educação. Uma das consequências desse foco mais limitado é evitar discussões penosas e inconclusivas a respeito da escolha dos setores em que esses bancos devem operar.

Este capítulo não é produto da leitura de livros e artigos – ainda que alguns deles sejam úteis para contextualizar melhor as questões.³ O autor trabalhou em ambos os bancos e também os observou de perto, externamente, o que agrega ao texto uma perspectiva em primeira mão e um esforço para dar sentido a uma experiência pessoal como alguém da instituição. Houve empenho no sentido de evitar que interesses e perspectivas pessoais influenciassem seus pontos de vista. No entanto, alegar neutralidade nessas questões é, na melhor das hipóteses, uma atitude ingênua.

Como funcionam os bancos de desenvolvimento

É preciso entender claramente a lógica subjacente a um banco multilateral de desenvolvimento. Não se trata de bancos comerciais, e suas agências não são financiadas nem controladas administrativamente pelos países ricos – ainda que esses países exerçam poder considerável em relação a decisões mais importantes.

O objetivo desses bancos é promover desenvolvimento social e econômico. Na sequência da Segunda Guerra Mundial, isso permitiu ajudar países devastados pela guerra. Depois da década de 1950, os empréstimos focalizaram países em

1. O autor foi presidente do Conselho Consultivo do Sistema Pitágoras, foi membro regular da equipe do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e atualmente é assessor especial da presidência do Grupo Positivo. Agradeço a Ricardo Santiago, também ex-funcionário do BID, que leu o texto preliminar e fez sugestões úteis. No entanto, não endossa necessariamente todas as ideias aqui apresentadas.
2. Embora outros bancos multilaterais sejam semelhantes, o autor não está familiarizado com eles.
3. Algumas fontes provêm de memorandos internos e de outros documentos que não foram produzidos para publicação.

desenvolvimento. É possível que, em algum momento de sua história, os economistas acreditassem que sabiam como promover desenvolvimento. Mas a história mostrou que estavam errados. Atualmente já não há certezas sobre receitas de desenvolvimento. Portanto, essas dúvidas fazem parte da questão de saber se seus esforços foram ou não bem-sucedidos.

Como deve ficar claro no texto, pontos de vista extremos não são recomendáveis. Os bancos não são nem um desastre nem um sucesso imaculado; não são santos nem demônios. Tanto fracassam como são bem-sucedidos. O ponto central desta apresentação é indicar alguns denominadores comuns que têm sido observados.

A lógica econômica: empréstimos com baixas taxas de juros

Começemos por uma questão simples: qual é a mágica financeira realizada por um banco de desenvolvimento? Em outras palavras, em termos puramente financeiros, o que tem justificado sua existência?

Várias décadas atrás, alguns países reuniram-se e decidiram criar um banco próprio, de forma que alguns deles pudessem tomar empréstimos com taxas mais baixas de juros. Mas muito mais importante, empréstimos a longo prazo, entre 15 e 30 anos. Assim, desde o início, esses bancos eram propriedade dos governos. Comentários ingênuos de que esses bancos não são instituições democráticas erram completamente o alvo. São democráticos no sentido de que sua administração é exercida por uma diretoria escolhida pelos países-membros. Talvez alguns países tenham mais poder do que outros nessa administração, mas essa é outra questão.

Tecnicamente, não se trata de bancos. São mais propriamente cooperativas de crédito – nas quais apenas os membros podem fazer empréstimos. Ou, mais precisamente, cooperativas de crédito dos países participantes.

De que forma funcionam? Se os Estados Unidos decidirem tomar dinheiro emprestado, emitem títulos que pagam a taxa mais baixa de juros do mercado. Por quê? Porque o país é classificado como triplo A nos mercados financeiros devido a seu baixo risco de inadimplência. Países menos desenvolvidos estão classificados em nível muito inferior. Portanto, se decidirem lançar títulos, deverão pagar uma taxa de juros muito mais alta do que a taxa paga pelos Estados Unidos, porque os emprestadores temem que o país não honre suas obrigações.

Se um país latino-americano médio tentasse tomar dinheiro emprestado hoje, pagaria juros que incluiriam um *spread* considerável para cobrir o risco de inadimplência. Quando o Banco Mundial ou o BID lançam títulos no mercado financeiro, podem fazê-lo com a taxa de juros mais baixa do mercado. Assim, a ideia de um “banco de desenvolvimento” é pouco mais do que uma estratégia de mercado para permitir que países pobres tomem dinheiro emprestado com taxas que podem ser até 50% do valor daquelas que conseguiriam por si mesmos, e com menos tempo para pagar. No entanto, para manter-se equilibrados, os bancos de desenvolvimento precisam acrescentar outro ponto percentual para pagar os salários

de suas equipes – que, devido à complexidade do negócio, são bastante numerosas. Mas, como os bancos multilaterais não visam lucro, isso faz com que as taxas de juro sejam ainda mais baixas.⁴

Assim sendo, a estratégia é criar um banco que inclua os países mais pobres que desejam tomar empréstimos, e também os países ricos que emprestam sua reputação e credibilidade. A validade do crédito dos grandes países – Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido etc. – permite que o banco os classifique como triplo A. Essa classificação permite ao banco fazer empréstimos à menor taxa de juros possível em qualquer parte do mundo.

Ao contrário do que muitos imaginam, os bancos não emprestam seu próprio dinheiro: emprestam os recursos que tomam como empréstimo. Na verdade, os bancos de desenvolvimento não emprestam o dinheiro que recebem dos países ricos: emprestam o dinheiro que tomam emprestado nos mercados financeiros. Assim sendo, nem os Estados Unidos nem qualquer outro país está subsidiando os empréstimos do Banco Mundial. O mesmo vale para o BID ou qualquer outro banco de desenvolvimento. Assim como outros países, os Estados Unidos contribuíram com um pequeno volume de dinheiro para a formação de reservas iniciais de capital. Os banqueiros sabem que basta um pequeno montante de recursos para alavancar empréstimos significativos nos mercados financeiros.

Portanto, em relação a esse aspecto, os bancos de desenvolvimento atuam simplesmente como operações comerciais: não há subsídios envolvidos. Tomam dinheiro emprestado por meio da emissão de títulos de crédito, e então emprestam esse dinheiro a taxas de juros que permitem que mantenham o equilíbrio financeiro.

O ponto fraco dessa operação é que esses bancos têm muito pouco dinheiro para subvenções. Na verdade, é mais fácil para eles emprestar US\$ 200 milhões do que liberar US\$ 20 mil como subvenção. Por quê? Porque a única fonte de dinheiro que os bancos têm é aquilo que tomam emprestado no mercado. E se tomam emprestado, precisam devolver. Para ser mais preciso, os bancos recebem uma quantia modesta de dinheiro dos países ricos (recentemente, o doador mais generoso tem sido o Japão) para financiar seletivamente alguns poucos projetos. Mas o total geral do dinheiro para subvenções é uma proporção muito pequena daquilo que os bancos emprestam.

A boa notícia é que os bancos têm muito dinheiro. Podem fazer diferença em muitos países. Podem também acrescentar aos fundos que estariam disponíveis nos orçamentos públicos uma quantia que de outra forma o país não teria. Na falta de um empréstimo, esses recursos precisariam ser subtraídos dos salários de funcionários públicos ou do provimento de serviços básicos.

4. Para simplificar a discussão, este capítulo ignora as chamadas operações AID direcionadas aos países mais pobres de cada região. Esses empréstimos utilizam dinheiro fornecido diretamente pelos países doadores. Neles, os países que fornecem o capital têm muito maior influência.

Os países devem pagar seus empréstimos, quaisquer que sejam as circunstâncias

É instrutivo constatar que a maioria dos profissionais dos bancos não tem muito conhecimento sobre o negócio bancário. Pergunte a qualquer pessoa no BID ou no BM a respeito de taxas de juros. A chance é que não saibam responder. E há boas razões para isso.

Os bancos também não se preocupam com a restituição dos empréstimos porque, se o país não pagar, é colocado na “lista negra” do FMI. E estar nessa lista é uma das situações mais desconfortáveis em que uma nação pode se encontrar. Significa que o país não conseguirá empréstimos de banco algum, seja multilateral ou privado. E talvez ainda mais importante, os países conservam a possibilidade de ter tanto o FMI quanto o BM como último recurso – ou seja, se acontecer o pior, ainda terão acesso aos fundos dessas duas agências.

Essa penalidade estrita permite que os bancos se dediquem completamente à extremidade final da operação: – ou os objetivos de desenvolvimento. Os funcionários do banco ocupam-se do desenvolvimento e da implementação de projetos. Em termos simples, não precisam preocupar-se com os riscos do crédito. Portanto, não se comportam como bancos no sentido estrito. Não precisam entender de taxas de juros, reembolsos e similares.

Sob muitos aspectos, os funcionários de projetos não são nem pessoas de bom coração, que distribuem dinheiro, nem banqueiros que só pensam no pagamento de juros e em como ganhar dinheiro à custa dos outros. Os funcionários do banco lidam com projetos de desenvolvimento. São recrutados porque seu perfil profissional torna-os adequados para essa tarefa.

A preparação de um empréstimo exige muito tempo

Antes de conceder um empréstimo, o banco precisa certificar-se de que o dinheiro seja empregado em projetos bem claros tanto em termos de concepção quanto de planos de implementação. Há boas razões para isso.

Evita-se a improvisação e são planejadas as condições ideais para a implementação, inclusive com todas as precauções contra corrupção. O primeiro passo antes de um empréstimo é um diagnóstico cuidadoso do setor no qual os recursos serão gastos.

A desvantagem disso tem a ver com o receio dos burocratas e suas tentativas de proteger-se contra acusações de negligência e falta de controle. Em inúmeros casos, as exigências burocráticas vão muito além daquilo que parece ser precauções razoáveis.

Quaisquer que sejam os motivos, a negociação de um empréstimo e a preparação dos documentos e contratos exigidos demora pelo menos um ano. Pode demorar muito mais caso haja divergências entre a equipe de Washington que está preparando o empréstimo e os representantes dos países que o solicitam. No caso

de empréstimos problemáticos ou de países com governos ineficientes, a aprovação do empréstimo pode levar vários anos.

Contratos rigorosos protegem os empréstimos contra vicissitudes políticas

Todas as formalidades burocráticas têm como aspecto positivo a estabilidade e a continuidade que oferecem aos programas financiados por esses empréstimos. Um ministro pode anunciar um programa a ser iniciado no dia seguinte – distribuir leite para crianças ou construir escolas. Dali a três meses, ele pode ser substituído por outro ministro que anuncia outro programa. Adivinhem de onde vem o dinheiro? Evidentemente, do programa criado cinco ou seis meses antes pelo ministro anterior.

Mas não é tão fácil assim mudar projetos financiados por um banco de desenvolvimento. O país está comprometido. Contratos são assinados. Em outras palavras, se ambos os lados enfrentam todas as dificuldades para elaborar e assinar um documento apropriado, o cancelamento de um projeto requer um volume significativo de trabalho. Não é uma boa ideia: além do desgaste para a imagem do país causado pelo cancelamento, os recursos do empréstimo não podem ser utilizados para outros fins, pois estão vinculados a essa operação.

Durante décadas, o erário de cada país precisava contribuir com um dólar para cada dólar incluído no empréstimo (a proporção exata dependia da renda do país solicitante). Esses são fundos de contrapartida. Outra implicação clara é que o contrato não só estava vinculado aos fundos a serem desembolsados, como também congelava outra quantia da mesma magnitude.

Em comparação com a média dos programas governamentais, essa inércia dá muito mais estabilidade e coerência aos empréstimos dos bancos. São mais sólidos e têm menos chance de ser desativados por caprichos políticos de um novo ministro ou de uma nova administração. Em decorrência, há uma probabilidade maior de se contar com continuidade, estrutura, disciplina e apoio técnico.

O formato dos empréstimos reflete ampla experiência com empréstimos similares em outros países. Representa as melhores práticas conhecidas no mundo, devido à ampla base da equipe técnica em termos de perspectiva e conhecimentos.

Outra vantagem é que os empréstimos reservam certa quantidade de recursos que permite ao país contratar os melhores especialistas do mundo, que são dispendiosos. De maneira geral, é politicamente difícil para o país contratar consultores tão caros, principalmente quando os salários locais são muito baixos. Mas especialistas bem escolhidos podem fazer muita diferença.

No entanto, há também uma desvantagem nessa inércia. É difícil modificar um projeto ruim. Condições e circunstâncias em processo de mudança sugerem novas estratégias que não são fáceis de implementar. Para o bem e para o mal, os empréstimos caracterizam-se por uma grande inércia.

Por que os bancos de desenvolvimento são acusados dos piores pecados?

Foram-se os dias gloriosos em que o Banco Mundial prescrevia tranquilamente políticas e empréstimos, ao invés de provocar controvérsias. Hoje há quem o acuse de ser o instrumento diabólico do neoliberalismo, enquanto outros se queixam de que é simplesmente ineficaz. Os funcionários do banco ficam imaginando como podem ser as duas coisas ao mesmo tempo. Nos dias de hoje, ser um banco multilateral implica ser criticado, não importa o que faça ou deixe de fazer. “Cinquenta anos já bastam”, disseram os críticos no 50º aniversário do Banco Mundial.

As agências especializadas das Nações Unidas ficaram paralisadas pelo receio de desagradar os países-membros. Em contraste, o Banco Mundial sempre se apresentou na linha de frente com pontos de vista definidos e recomendações diretas sobre quase tudo, de ajuste estrutural a contracepção. Ainda que isso representasse um alívio em relação às posições fracas das Nações Unidas, os conflitos com governos e críticos independentes eram inevitáveis.

Seria essa rejeição ideológica uma surpresa? É verdade, os bancos de desenvolvimento são mesmo criaturas estranhas. Como ex-funcionário dessas instituições, não sabíamos se éramos deuses, demônios, pregadores, banqueiros, funcionários públicos extremamente arrogantes, com títulos de doutorado ou apenas burocratas desesperançados e patéticos. Na verdade, podemos bem ser uma mistura de tudo isso.

Valores e crenças

As acusações contra o Banco Mundial – e em menor grau, ao BID – foram persistentes e cada vez mais noticiadas pela imprensa. Foram-se os dias em que os bancos anunciavam orgulhosamente seus objetivos de erradicar a pobreza e o atraso. Atualmente, pagam de várias maneiras pela arrogância do passado, por seu orgulho enorme e pelo fato óbvio de que prometeram muito mais do que podiam cumprir. Mas isto não quer dizer que os críticos estivessem certos.

Os bancos são acusados frequentemente de neoliberalismo – o pior insulto no léxico da esquerda. Evidentemente, seria ingenuidade acreditar que fosse possível uma instituição operar em áreas tão centrais e tão delicadas sem uma ideologia. A neutralidade e o agnosticismo não são opções. Para ter algum sentido, as políticas precisam aceitar, negar ou qualificar conceitos abrangentes tais como livre mercado, propriedade privada e intervenção pública. Portanto, implícita ou explicitamente, os bancos têm sua própria ideologia. A questão é até que ponto essa ideologia é aceitável pelos governos que tomam empréstimos e para seus críticos.

O Banco Mundial e o BID ainda acreditam em uma versão moderada do Consenso de Washington. Mas vale a pena notar que esse consenso é uma noção

em constante mutação. Além disso, há uma enorme diferença na força dessas crenças em cada um dos bancos. Os convictos mais autênticos estavam no Banco Mundial, e o BID era bem menos escrupuloso e mais pragmático. No entanto, despojados de tudo o que foi acrescentado a esse conceito – por amigos e por inimigos –, princípios como orçamento equilibrado, pagamento de suas contas e controle da inflação são objetivos aceitos atualmente pela maioria dos países. Note-se que o Consenso de Washington original, de John Williamson, não era muito mais do que isso (KUCZINSKI; WILLIAMSON, cap. 10).

Uma lista dos princípios atuais do Banco Mundial que, de uma forma ou de outra, influenciam o empréstimo para a educação (e que, em uma versão moderada, são os mesmos do BID), é apresentada abaixo:

- Políticas baseadas em evidências (a evidência controlada é o teste de realidade).
- Contabilidade dos custos (é preciso saber quanto custa).
- Quantificação (quanto mais quantificação, melhor).
- Eficiência (fazer mais com menos recursos é um objetivo permanente).
- Meritocracia (os melhores são escolhidos e recompensados).
- Concorrência (crença na mão invisível).
- Incentivos de mercado (compensações e penalidades são os incentivos mais poderosos).
- Nenhum subsídio (os preços devem refletir custos reais).
- Privatização (a propriedade privada aumenta a eficiência).

Concordar com alguma versão desses princípios era obrigatório na maioria dos projetos de empréstimo para que tramitassem sem obstáculos pelos meandros do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, embora o BID sempre fosse movido por esses princípios, era muito menos veemente em sua defesa.

Isto, entretanto, é apenas o começo da história. Em cada um dos bancos o pensamento está longe de ser monolítico, e a aquiescência às imposições ideológicas é mais formal do que real. Muitos funcionários que trabalhavam com empréstimos acrescentavam a suas propostas todos os mantras do momento, sabendo muito bem que não era possível impô-los. Por que lutar por ideias que nunca sairão do papel? Era mais prático aprovar rapidamente o projeto e passar à sua implementação, na qual prevalece o realismo.

É ingênua a ideia de que os profissionais do banco constituem um exército disciplinado, que pensa da mesma forma e implementa políticas oficiais. Isso não poderia acontecer em uma instituição que contrata os graduados mais destacados das melhores universidades do mundo – dotados de aguçada habilidade analítica em debates e controvérsias. Na verdade, ao participar de reuniões técnicas no BM, não se pode fugir à conclusão de que, mais do que qualquer coisa, os profissionais gostam de exibir-se e de duelar entre eles a propósito de teorias e de políticas. Há entre os profissionais uma ampla variedade de opiniões e de orientações de políticas e um debate caloroso e contínuo acontece todo o tempo. Mas em assuntos

considerados sérios, há mais do que ilusionismos intelectuais. De fato, como foi relatado por Heynemann e testemunhado pessoalmente por este autor, durante a primeira metade da década de 1990 houve confrontos doutrinários formidáveis entre profissionais da educação, chefes de divisão e a administração do banco (HEYNEMANN, 2003).

Tomada de decisões: de que forma o mundo influencia os bancos?

Para compreender a lógica dos bancos multilaterais, é útil discutir brevemente de que forma as decisões são tomadas. As políticas do banco são geradas na interação de três atores principais: (i) administração e equipe, (ii) diretoria e (iii) forças políticas externas que têm algo a dizer a respeito dessas questões.

Note-se que o banco é muito bem servido de pessoal em todos os níveis. Já se disse repetidamente que nenhuma outra agência do mundo tem uma equipe tão experiente e intelectualmente poderosa em questões de desenvolvimento. De fato, não há competidores à altura. A mentalidade dos bancos é uma consequência natural das origens acadêmicas de sua equipe, que provém, predominantemente, das melhores universidades, com forte participação de graduados de instituições anglo-saxônicas de ponta. Portanto, as ideias refletem espontaneamente tradições econômicas dominantes. Não surpreende que arrogância e orgulho intelectual frequentemente estejam incluídos no mesmo pacote. As convicções teóricas e ideológicas derivam diretamente dessas origens acadêmicas. As práticas do banco adquirem um estilo próprio, mas raramente colidem com os princípios da economia clássica.

Os bancos operam em um mundo político e não podem ignorar isso. Os membros do BM incluem praticamente todos os países do mundo. O BID inclui países latino-americanos ao lado da maioria dos países grandes e ricos – cuja presença, como já foi mencionado, garante baixos riscos e baixas taxas de juros para os recursos que o banco precisa tomar emprestado para disponibilizar como empréstimo aos Estados-membros.

Em termos práticos, os Estados Unidos (por intermédio de seu Departamento do Tesouro) têm um poder desproporcional. De acordo com o regimento do banco, sendo o maior acionista, tem maior poder de voto. Presidências ou vice-presidências são alocadas tacitamente a norte-americanos. Já ocorreram no passado embates entre os Estados Unidos e outros países. Hoje, na maioria dos casos, as posições norte-americanas não vão de encontro ao padrão da maioria dos outros Estados-membros. Mas há exceções. Por exemplo, os Estados Unidos conseguiram evitar indiretamente o ingresso de Cuba tanto no BM quanto no BID. No entanto, falharam na tentativa de salvar a presidência de Paul Wolfowitz quando surgiram acusações de nepotismo.

Os países do Norte da Europa assumem uma posição firme em favor do meio ambiente, de minorias, de povos autóctones e dos muito pobres, chocando-se por vezes com países que solicitam empréstimos e que talvez queiram ignorar essas

questões. Em outras situações, os países que solicitam empréstimos constatam que são pobres demais para adotar padrões escandinavos estritos. E podem estar certos.

Os temas das ONGs são semelhantes aos dos escandinavos, mas essas organizações tendem a ser mais estridentes e radicais. Inicialmente, suas denúncias de irregularidades desempenhavam um papel útil. Mas parecem ter ido longe demais depois que os bancos passaram a acompanhá-las nessas questões. Além disso, há uma percepção crescente de que algumas histórias chocantes não eram verdadeiras. Particularmente no caso do BM, as ONGs fizeram muita pressão para ter maior influência nas operações de empréstimo. De fato, algumas delas opõem-se claramente à própria existência dos bancos. A campanha “Cinquenta anos já bastam” foi bastante perturbadora para o BM, a ponto de reduzir severamente as comemorações pelo meio século da instituição. Washington é uma caixa de ressonância para as ONGs, e estas podem fazer muito barulho. Trata-se de uma situação muito tensa, uma vez que o barulho criado por centenas dessas instituições resulta em divulgação negativa para os bancos. Por fim, os países que solicitam empréstimos têm direito a voz. Por que não? Inicialmente, a lógica estava muito na linha de “responsabilidade imperial do homem branco”. Os países pobres eram considerados desorganizados, com governos ineficientes e corruptos, e incapazes de julgar o que seria melhor para eles. Mas aos poucos essa linha tornou-se politicamente incorreta. Além disso, muitos países têm uma ideia clara e consistente a respeito de suas necessidades e preferências. Nos últimos anos, os países efetivamente têm tido mais voz nas decisões sobre seus pedidos de empréstimos. Levou algum tempo para que se percebesse que, quando aqueles que solicitam o empréstimo se apropriam do projeto, as chances de sucesso são muito maiores.

Esses grupos organizados politicamente tiveram um papel variável em relação à influência sobre as orientações de políticas dos bancos – por exemplo, projetos específicos para lidar com um aspecto do desenvolvimento, ou políticas de desenvolvimento amplas e abrangentes.

Os estilos e as políticas dos bancos foram desenvolvidos como resultado da interação de todas essas contingências.

Educadores de esquerda combatem os valores neoliberais

Agências supranacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial [são] como uma espécie de ministério econômico e político do capital transicional... São os senhores do mundo ou o poder *de facto* no mundo (FRIGOTTO, 1995, p. 82).

[...] todo esse [desenvolvimento educacional] está sendo orquestrado pelo Banco Mundial, com seu conceito de sistemas educacionais ligados ao ensino profissionalizante, visando preparar os indivíduos para o atendimento das exigências das atividades produtivas e da circulação do mercado [...] (IANNI, 1996).

Há uma participação crescente de agentes econômicos externos – o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, bem como de empreendedores locais (MONTEIRO, 2000, p. 48).

Os documentos de Análise Setorial do Banco Mundial exibem, em geral, falta de compreensão e conhecimento inadequado sobre a educação e a pesquisa acumulada na área [...]. O enfraquecimento dos Ministérios da Educação é, em grande parte, resultado direto e indireto dos pacotes do FMI e do Banco Mundial [...]. O pacote [...] do Banco Mundial apresenta sérias limitações [...] e, ao invés de contribuir para mudanças na direção esperada [...] reforça a ineficiência, a baixa qualidade e a desigualdade nos sistemas educacionais (TORRES, 1996).

As citações acima ilustram o tipo de oposição enfrentada pelos bancos multilaterais. Em sua maioria, têm um traço em comum: refletem pouco conhecimento sobre as instituições e resultam de pesquisas pouco elaboradas.

Examinemos um exemplo muito instrutivo. Um livro de uma conhecida pesquisadora brasileira denunciou asperamente o Banco Mundial por ter sido o cérebro por trás da reforma da educação técnica, por intermédio de um empréstimo ao Ministério da Educação. A pesquisadora prosseguiu descrevendo de que forma essa instituição estrangeira estava interferindo nas políticas educacionais domésticas (KUENZER, 2000). Ao final, ela não se tinha dado ao trabalho de verificar que o empréstimo era do BID, e não do BM! Na verdade, o Banco Mundial nunca emprestou recursos para a educação técnica no Brasil. Além disso, a denúncia era dirigida a mudanças de políticas propostas originalmente pelo autor deste capítulo enquanto vivia no Brasil, dez anos antes de ingressar no BM e no BID. Posteriormente, quando o empréstimo ao Brasil estava sendo planejado, a ideia foi introduzida no documento de empréstimo por este autor, que fazia parte da equipe do projeto. Portanto, a suposta interferência de um poder estrangeiro era simplesmente uma antiga ideia brasileira, formulada por um profissional brasileiro.

A luta das ONGs por influência nos processos de tomada de decisões

A partir da década de 1990, as ONGs reivindicaram um poder cada vez maior para influenciar e vetar empréstimos a países em desenvolvimento, o que se deu especialmente em relação a empréstimos nos quais estavam em jogo questões ambientais.

É fato amplamente documentado que algumas barragens propostas pelo Banco Mundial foram desastres ambientais, e foi graças a ONGs vigilantes que esses projetos irresponsáveis foram denunciados. Em parte devido a essas críticas, mas também em consequência de um aumento geral da consciência sobre problemas ambientais, desde o início da década de 1990 as diretorias reagiram por meio da imposição de uma severa investigação ambiental.

Apesar disso, as ONGs exacerbaram suas críticas. A questão ficou confusa, uma vez que essas entidades continuaram a repetir as críticas a antigos projetos porque havia pouco o que criticar em relação aos novos. Isso levou a confrontos ácidos

depois que os projetos dos bancos passaram a ser cautelosos em relação à proteção ao ambiente. De fato, alguns empréstimos impuseram aumentos desarrazoados de gastos nos projetos para evitar alguns problemas menores – por exemplo, proteger um macaquinho ameaçado pelo desenvolvimento de uma estrada no Brasil. Em última instância, nas decisões sobre o destino de um grande empréstimo, ativistas zangados podem exercer mais poder do que alguns países importantes.

Toda essa questão parece ter ultrapassado os limites. Um exemplo ridículo foi um pequeno projeto deste autor para a realização de testes de desempenho estudantil em dez países da América Latina. A formulação do projeto foi retardada por solicitações de um dos participantes da diretoria de licença ambiental. Essa pessoa queria garantias de que a aplicação de testes a alguns milhares de estudantes não implicaria em crime contra a natureza.

De que forma os bancos de desenvolvimento planejam e negociam empréstimos

Para compreender a operação e a lógica dos bancos de desenvolvimento, é útil examinar de que forma os empréstimos são elaborados e negociados.

O que os governos desejam, de que precisam os países e o que os bancos querem vender

Quando o banco envia um funcionário do setor de projetos para negociar um empréstimo, essa ação mobiliza diversos atores e leva à discussão de um conjunto de objetivos complexos e por vezes contraditórios. É útil tentar entender os cenários típicos.

Os funcionários do banco têm, em suas mentes, objetivos de desenvolvimento. Sua conduta típica é tentar honestamente analisar a situação e inferir as políticas que seriam mais úteis para o país. É possível que os críticos neguem esses objetivos elevados. Hipocrisia? Falso idealismo?

Minha experiência de dez anos em ambos os bancos convenceu-me de que meus colegas eram bem intencionados e realmente conheciam seu trabalho. Tentam elaborar projetos que respondam àquilo que percebem como necessidades legítimas dos países. Naturalmente, é possível que estejam completamente errados, mas não é esse o ponto. Em alguns casos, talvez estejam recorrendo à adaptação de projetos, repetindo soluções experimentadas em outras localidades. Mas essa não é a situação predominante.

Na verdade, os profissionais tendem a ser movidos por um sentimento sincero de dever ao buscar as melhores políticas. Em princípio, propõem o que veem como solução ideal para o problema enfrentado pelo país. Seu pecado mais grave é ignorar barreiras institucionais para a implementação, tais como a existência de oposição politicamente forte a algumas dimensões do projeto. Nesse sentido, o projeto pode ser pouco realista, porque se propõe a fazer mais do que é politicamente possível. Mas a intenção da equipe é boa.

Os funcionários dos programas não têm o país como interlocutor. Em vez disso, lidam com ministros e seus representantes. O ministro pode ser facilmente persuadido de que o que é proposto pelo banco é aquilo de que seu país necessita. E vejam, ministros são políticos cuja primeira prioridade é a sobrevivência no cargo. Como foi mencionado pelo ministro francês Luc Ferry, muitos ministros indicados para o cargo acreditam que receberam um cavalo para levá-los a algum lugar. Mas logo percebem que se trata de outro esporte. Estão em um rodeio, e o objetivo é não cair do cavalo corcovador.

Portanto, o que é bom para seu país talvez seja politicamente impossível, pode lhes custar o cargo e desgastar seu capital político. O que mais impressionou este autor em muitas das missões para discutir o direcionamento e o conteúdo de empréstimos foi essa situação ridícula na qual um representante estrangeiro de um banco defende os interesses reais do país, enquanto o ministro está preocupado com a aritmética do poder. Mas não há nada de perverso no comportamento do ministro. Esse é apenas o jogo da política.

Quando há um diálogo aberto, o ministro pode ser franco a respeito de seu dilema. De comum acordo, é possível procurar um caminho político para tornar o projeto mais palatável para seus adversários. Com muita frequência, fica estabelecido que a culpa pela inclusão deste ou daquele item cabe ao banco, e o ministro desempenha o papel de vítima passiva.

Racionalidade econômica ou viabilidade política?

Economistas e funcionários experientes do banco enfrentam frequentemente uma negociação dura entre o que é a melhor solução econômica e o que é factível do ponto de vista político em determinada situação. Para compreender essa situação, é preciso acompanhar os altos e baixos da forma pela qual as decisões são tomadas pelos bancos ao longo de sua história.

O Banco Mundial nasceu como uma instituição destinada a financiar a reconstrução de uma Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial. Era um banco voltado às necessidades físicas de edificação e não precisava ser mais do que isso. Tudo que a Europa precisava era reconstruir sua infraestrutura física.

Feito isso, o Banco Mundial passou a emprestar para países menos desenvolvidos ao redor de todo o mundo. Logo, tornou-se evidente que esses países precisavam de mais do que edificações e estradas. Suas instituições estavam em um grave estado de degradação.

Na década de 1970, o Banco Mundial acrescentou componentes de reforma institucional a seus empréstimos. A ideia era perfeitamente legítima, mas sua implementação tornou-se mais problemática do que se esperava. Os resultados não foram muito bons. As relações com os clientes tornaram-se muito conflitantes e, em muitos casos, pouco se conseguiu em termos de reformas.

Ao mesmo tempo, o BID continuou a fazer pequenos empréstimos para construções e equipamentos. Pouco se solicitava em termos de reforma institucional. Esses empréstimos foram mais bem-sucedidos. Sua implementação era mais fácil, ainda que os problemas mais sérios permanecessem sem solução – principalmente em contextos institucionais não funcionais.

Na década de 1990, o BID modernizou-se e passou a preocupar-se mais com reformas. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial abrandou suas exigências de mudanças institucionais depois de ter visto tantos projetos malsucedidos. Progressivamente, os dois bancos tornaram-se mais semelhantes quanto à forma de operar. Em poucos casos extremos, o BID tornou-se mais orientado para reformas do que o Banco Mundial, mas de maneira geral, ainda são bancos diferentes. Examinemos um quadro bastante exagerado.

O Banco Mundial aborda os países com soluções engenhosas, apropriadas e simples para seus problemas. Faz seu dever de casa e produz textos sofisticados, analisando as questões e propondo esquemas criativos e bem elaborados. Quando chega o momento de negociar, tende a ser prescritivo e a insistir em seus pontos de vista. Com bastante frequência, os funcionários do projeto não têm muito conhecimento sobre o país, sua política, suas burocracias e suas estruturas de poder.

Os países que têm menos capacidade de defender suas ideias sucumbem às pressões do BM e aceitam os empréstimos na forma como foram propostos. Há diversos resultados possíveis. Em um dos cenários, os empréstimos não são implementados. Em outros, pouca coisa acontece em termos de reformas, apesar de um grande consumo de energia humana de ambas as partes.

Outro cenário é aquele em que a equipe do banco encontra uma equipe governamental bem preparada e assertiva. Podem ocorrer desacordos sérios. Esses países já sabem o que querem e defendem suas ideias. Mas uma vez obtido o acordo, depois de muitas concessões mútuas, há uma chance muito maior de implementação bem-sucedida.

O estilo do BID tende a ser diferente. O banco vai até o país e pergunta ao ministro o que ele quer. Os funcionários do BID conhecem melhor o país e suas instituições. E sempre falam o idioma. Há diversos resultados possíveis. Em um dos cenários, é proposto um empréstimo muito simples, antecipando o potencial de conseguir algo mais em termos de reforma institucional. Nos cenários mais favoráveis, reformas politicamente viáveis são negociadas com o ministro.

Essas são descrições simplistas e exageradas de cada um dos bancos. Mas por esse motivo, ajudam a entender o tom das negociações e as diferenças entre os dois bancos.

Além de todas essas considerações, circunstâncias e elementos puramente pessoais, de ambas as partes, desempenham um papel muito maior do que se quer admitir. Os funcionários de projetos acabam por ter muito espaço nas negociações. Estão relativamente livres para elaborar melhor os projetos ou cometer erros crassos.

Um funcionário competente tem uma percepção apurada que lhe permite ir tão longe quanto possível, mas sem ultrapassar esse limite ao insistir na inclusão deste ou daquele item. Ele sabe em quem pode confiar e onde está o verdadeiro poder.

Um funcionário desajeitado ou arrogante pode entrar em choque com seus interlocutores e insistir em ações que não são politicamente viáveis. E escolhas erradas podem ser feitas.

Pelo mesmo mecanismo, a equipe local faz uma enorme diferença. Eis um exemplo. O BID e o BM elaboraram dois empréstimos educacionais semelhantes para o Equador. O do BID destinava-se ao setor rural, e o do BM, a escolas urbanas de periferia. O BM foi muito bem-sucedido. O projeto do BID nunca funcionou adequadamente. Os motivos foram o excelente administrador local do primeiro e uma sucessão infeliz de administradores medíocres, no outro.

Condicionalidades: poderosas, potencialmente úteis, mas perigosas

Examinemos agora a parte mais delicada do financiamento do desenvolvimento. Trata-se daquilo que se denomina condicionalidades. Isso lembra Teddy Roosevelt, quando propunha falar gentilmente, mas com um bastão na mão.

Empréstimos podem ter amarras. Condicionalidade significa, portanto, que os países precisam atender a certo número de exigências para obter o empréstimo. Por exemplo, reformar estatutos relativos a professores, reduzir *deficits*, cobrar o custo integral de serviços públicos, preservar o meio ambiente, ou o que quer que esteja na moda no momento. Na maioria dos casos, as condicionalidades têm duas características-chave: (i) são interessantes para o país – pelo menos a longo prazo; e (ii) implicam em custos políticos para os encarregados de implementar as reformas.

Idealmente, uma condicionalidade utiliza o poder do banco e o volume maciço de recursos que pode oferecer para pressionar a realização de reformas que, como concordaria a maioria dos cidadãos informados, são bem-vindas, mas politicamente custosas. Portanto, provavelmente não seriam realizadas se não fossem apoiadas pela pressão do banco.

Isso coloca nas mãos dos bancos uma arma assustadoramente perigosa, mas formidável para promover as reformas. Permite que um ministério supere a oposição ou a inércia política. As condicionalidades dão aos bancos o poder de atuar como catalisadores de reformas.

No entanto, as experiências passadas com condicionalidades ensinaram lições muito humildes. Em primeiro lugar, as coisas podem dar errado. Em segundo, para ser bem franco, os bancos não podem impor as reformas. Essa foi uma lição dolorosa aprendida pelo Banco Mundial na década de 1980, quando cerca de um terço de sua carteira de empréstimos apresentava desempenho insuficiente.

Por quê? Porque o banco tentou impor empréstimos e reformas utilizando força bruta. É preciso que sejamos bem claros a esse respeito: os bancos não podem

reformular. São lamentavelmente frágeis nesse aspecto. A expressão pitoresca “pastorear gatos” tem sido utilizada para descrever esses esforços fracassados.

No entanto, os bancos podem funcionar como catalisadores de reformas que estão prestes a acontecer. Para isso, precisam ter boas antenas para captar onde as reformas estão amadurecendo. Nessa linha, o melhor que podem fazer é encontrar as pessoas certas no momento certo, e apoiá-las em seus esforços para que a reforma aconteça. A reforma educacional no Estado de Minas Gerais (Brasil), na década de 1980, ilustra essa estratégia bem-sucedida. Um líder forte e com grande experiência em educação tornou-se Secretário Estadual de Educação e pressionou por reformas. Um empréstimo do BM tornou a implementação muito mais fácil.

Condicionalidades em ação (ou inação?)

Uma vez que as condicionalidades são o elemento mais crítico e potencialmente conflituoso de um empréstimo, vale a pena oferecer alguns exemplos concretos. Os casos foram escolhidos em função da proximidade do autor em relação a eles, e para ilustrar uma diversidade de resultados possíveis.

Começemos por um dos piores cenários. O preço político da reforma pode ser excessivo e o conselho, inadequado. A Bolívia aceitou uma reforma que impunha testes para professores e eliminava a taxa que financiava seus sindicatos. Quando o governo tentou implementar essas políticas, o resultado foi uma turbulência política de tal dimensão que o país entrou em estado de sítio. Essa condicionalidade não foi uma boa ideia.

O Paraguai contratou com o BID um empréstimo muito elaborado para reformar e apoiar a capacitação profissionalizante. O empréstimo estava dividido em duas partes: uma foi para uma agência executora, que criou um fundo competitivo para a capacitação de empregados de pequenas empresas. As empresas recebiam vales de capacitação para sua equipe que podiam ser utilizados em qualquer das escolas particulares aprovadas no projeto. Esse segmento do empréstimo foi um grande sucesso. A outra parte do empréstimo, muito maior, foi dirigida à autoridade nacional de capacitação. Mas era condicionada a diversas reformas estruturais em uma instituição que passava por uma crise grave. Os anos se passaram, e o segundo segmento do empréstimo nunca pôde ser implementado.

O Marrocos tomou um empréstimo do BM para construir escolas técnicas e realizar algumas reformas estruturais em seu sistema. As escolas foram construídas e tiveram sucesso imediato. Mas o empréstimo prescrevia também que parte do orçamento do *Office de la Formation Professionnelle* deveria ser redirecionado para um fundo, de forma a atrair propostas competitivas de instituições privadas. Os anos se passaram e, a cada visita, o funcionário do BM encontrava o ministro e lhe perguntava sobre a criação do fundo. As respostas, previsivelmente, eram evasivas. É evidente que retirar recursos de seu orçamento para financiar escolas privadas é ofensivo para os funcionários públicos. A condição imposta era pouco realista desde o início.

O Brasil queria um empréstimo para financiar escolas técnicas. Mas o problema dessas escolas era que ofereciam uma educação acadêmica da mais alta qualidade paralelamente à capacitação ocupacional. Em decorrência, os estudantes de classe mais alta superavam os mais modestos na competição pelo ingresso na escola técnica, mas o que interessava aos selecionados era, depois de graduados, ser aprovados nos exames mais competitivos para o ensino superior. Os outros estudantes que poderiam ter interesse pelas formações oferecidas eram excluídos. Para todos os fins práticos, a dispendiosa capacitação ocupacional foi um completo desperdício. O BID impôs como condição para o empréstimo que as escolas técnicas fossem divididas em dois programas distintos: a escola secundária acadêmica e a capacitação ocupacional. Dessa forma, estudantes de classe mais alta não se interessariam pela matrícula na opção profissionalizante: teriam todos os motivos para escolher apenas o programa acadêmico, deixando as vagas no setor ocupacional para estudantes que realmente desejassem esse tipo de curso. O ministro foi receptivo a essa condição. A seu ver, era o que deveria ser feito, e ele tinha poder para enfrentar a oposição política. No entanto, quando um executivo do BID tentou propor que fosse eliminada a opção secundária acadêmica, as chances de sucesso foram afastadas. O ministro simplesmente recusou. Esse é um exemplo de uma condição que era atraente para o ministro e foi aceita; a segunda condição foi inaceitável e acabou por ser descartada durante as negociações.

Os empréstimos são eficazes?

O último critério para avaliar o papel dos bancos multilaterais é verificar o resultado dos empréstimos. Esse é o fim, o restante são os meios.

Quem se beneficia?

A análise do desempenho dos empréstimos deve permitir algumas generalizações sobre o perfil dos países que mais se beneficiam e o daqueles que tiram pouco proveito deles.

É curioso notar que, apesar de um volume incrível de papéis e documentos produzidos pelos bancos, relativamente pouco foi feito para documentar a eficácia dos empréstimos e seu impacto final sobre o desenvolvimento. Houve uma melhora considerável nos últimos cinco anos, mas a situação presente não parece inteiramente satisfatória.

Os procedimentos de empréstimo seguem rotinas muito previsíveis e explícitas para formular e para administrar sua execução. Nada fica ao acaso, o que significa que, em ambos os estágios, há um trabalho complexo e exigente que sobrecarrega pesadamente as burocracias públicas. De fato, a experiência direta demonstra como são penosas a lentidão e a inadequação de seus serviços. Em função das limitações da maioria das burocracias públicas, sabemos muito bem como é doloroso o peso

criado por essas exigências. Portanto, não é surpresa que, quanto mais deficiente o serviço público, mais dolorosamente lenta é sua operação. Como consequência, haverá prejuízos para a execução do empréstimo.

Deve-se notar que, até em um mesmo país, alguns ministros são atentos e eficientes, enquanto outros são lentos e incapazes de concluir o trabalho. Em vista disso, os funcionários do banco precisam avaliar cada burocracia e estimar sua capacidade de lidar com o empréstimo.

O que pode sair errado com os empréstimos?

Projetos na área social podem dar errado de diversas maneiras. A menos que sejam apenas operações de infraestrutura física, os projetos sociais são complicados e dependem do desempenho adequado de uma multidão de agentes que não podem ser controlados de maneira direta. Mas examinemos alguns problemas típicos sob a óptica deste capítulo.

Atrasos no desembolso de recursos são a dificuldade mais evidente e a mais fácil de compreender e avaliar quantitativamente. Os fluxos de caixa, monitorados automaticamente pela contabilidade do banco, apreendem muitas das dificuldades e limitações por que passa um projeto. Em outras palavras, qualquer erro normalmente atrasa os desembolsos. Pode ser a demora na aprovação de um congresso que opera de forma lenta. Até alguns anos atrás, os atrasos nos recursos de contrapartida eram um problema muito recorrente (os empréstimos mais recentes dispensaram esses recursos). Ou então, a execução do grupo não é eficiente. Esses problemas tendem a ser puramente administrativos, e reaparecem frequentemente em projetos que têm muito pouco em comum.

Todos esses obstáculos convergem para um mesmo resultado: o dinheiro não é liberado e os cronogramas não são cumpridos. E quanto mais complexo o empréstimo mais difícil é sua implementação. Embora este autor não conheça nenhuma pesquisa sistemática sobre esse tema, observações diretas sugerem que países cujas burocracias são reconhecidamente deficientes tendem a ter projetos não implementados ou atrasados.

O mesmo se aplica a ministérios diferentes. Empréstimos que apresentam bons resultados em um ministério tendem a ser seguidos por outros empréstimos bem-sucedidos no mesmo ministério.

Evidentemente ocorrem acidentes, tais como a perda, por qualquer uma das partes, de funcionários críticos para a administração do projeto. Por outro lado, empréstimos problemáticos podem ser corrigidos e ajustados para funcionar maravilhosamente. Um caso extremo foi um empréstimo educacional para a região nordeste do Brasil, que levou dez anos para funcionar realmente bem.

Projetos de reforma intensiva envolvem os empréstimos mais vulneráveis. Mesmo em países pobres, os bancos frequentemente têm bons resultados na construção de infraestrutura. Superam as deficiências burocráticas contratando

empresas internacionais que têm experiência em construção de pontes e estradas. A construção de escolas e hospitais geralmente é subcontratada no setor privado. Os problemas aparecem quando os bancos tentam abordar questões mais complexas de desenvolvimento, como reformas que modificam o modo como as pessoas e as instituições públicas funcionam.

Quando os bancos tentam ir além da infraestrutura básica e ajudar os mais pobres em um país pobre, a tarefa pode tornar-se impossível. Esses projetos exigem uma solidez burocrática por parte do país receptor que raramente está presente, ou simplesmente não existe. Programas para ajudar os pobres precisam distribuir os recursos em parcelas pequenas que serão entregues a inúmeras pequenas instituições. Controlar essa rede complexa de transações é um pesadelo. Isso ocorre no caso de escolas rurais, postos de saúde, distribuição de leite ou o que quer que exija capilaridade para atingir as camadas mais baixas da sociedade.

Algumas vezes a equipe do banco não consegue sequer elaborar os projetos, porque a burocracia na outra ponta do contrato é administrativamente deficiente e não dispõe de dados e estatísticas de *background*. Empréstimos feitos nessas condições frequentemente terminam em fracasso ou em projetos de má qualidade.

Em suma, os bancos podem ajudar os muito pobres em países de renda média. Mas têm fracassado com muita frequência quando tentam ajudar os mais pobres entre os pobres de países pobres – uma contingência infeliz.

Nos últimos anos, ambos os bancos tornaram-se menos arrogantes e mais humildes, aprendendo a ser mais cuidadosos ao ajustar os projetos às condições prevalentes nos países.

Particularmente na década de 1980, o Banco Mundial tentou mais de uma vez vender projetos de reformas. Na maioria das vezes, as tentativas não funcionaram. Anteriormente, elaborar um projeto moderno de reforma era um desafio para a equipe do banco. Hoje, as equipes de ambos os bancos sabem como preparar esses projetos. O verdadeiro desafio é compreender o país e saber até que ponto é possível avançar na reforma de suas instituições.

Em conclusão, os bancos de desenvolvimento têm efetivamente algo a oferecer, mesmo para os países mais pobres. Mas cada projeto deve ser sob medida, específico para o país em questão. A boa notícia é que eles estão aprendendo essas lições.

Entretanto, os bancos não escapam a uma limitação séria. Quanto melhores são as condições do país, mais eficazes e orientados para reformas podem ser os empréstimos. E quanto mais pobres os países, maior sua necessidade de reformas e maior a dificuldade para ajudá-los. Consideremos, por exemplo, que alguns dos países receptores têm menos telefones do que os escritórios do BM. Ou países em que o arado puxado a cavalo constitui uma inovação tecnológica (MALLABY, 2004, p. 342). Em outras palavras, aqueles que precisam mais são os que se beneficiam menos com a ajuda dos bancos multilaterais – pelo menos com a organização vigente no momento. E o que é pior, não têm sido encontradas

melhores soluções para o financiamento do desenvolvimento desses países mais pobres nem mesmo no estágio de planejamento.

Em última instância, há enorme dependência das dinâmicas internas do país. Os bancos são incapazes de alterá-la significativamente. Se o país não consegue se organizar, os empréstimos tendem a apresentar resultados precários e a ter pouco impacto sobre o desenvolvimento.

Administrando empréstimos: a papelada, um pesadelo

Os bancos não são tão perversos e incompetentes como denunciam seus detratores. Esse, no entanto, não é o ponto crítico. Na verdade, em sua maioria, as acusações erram o alvo: focalizam políticas e controvérsias de políticas e, em geral, deixam de observar a deficiência mais crítica dos bancos multilaterais: o estágio de implementação.

Autores estranhos aos bancos, tanto de direita quanto de esquerda, focalizam seus comentários nas políticas, nos debates sobre políticas e nos méritos intrínsecos das propostas dos bancos. No entanto, em meu entendimento, não é aí que estão os verdadeiros problemas. De que serve discutir indefinidamente a solidez ideológica de uma proposta de reforma de regulamentos da profissão docente se o máximo que os países podem implementar é a construção de escolas?

Experiências anteriores ensinaram aos bancos lições de humildade. Em primeiro lugar, as coisas podem dar errado – e de fato dão errado. Os bancos não costumam divulgar seus fracassos no estágio de implementação. Alguns projetos morrem no nível de elaboração devido à incapacidade das equipes do país de responder a pedidos de informações, ou devido a divergências básicas a respeito do projeto. Alguns projetos são aprovados, mas o desembolso não é liberado, devido a obstáculos legais ou à inércia burocrática. A maioria dos empréstimos é liberada, mas de forma mais lenta do que o previsto. Na verdade, muito poucos empréstimos terminam dentro do programa esquematizado originalmente. Uma proporção significativa deles fica detida em algum ponto do caminho, pelas mais diversas razões, das quais a principal costumava ser o atraso na liberação de recursos de contrapartida. Não é raro um ciclo de 15 anos.

A questão central é que os empréstimos têm mecanismos muito complexos de desembolso e de contabilidade, uma vez que os bancos e os governos locais compartilham custos e responsabilidades. Controles burocráticos para evitar corrupção e fraudes contribuem para aumentar a lentidão.

O impacto da avaliação sobre o planejamento e os procedimentos é pouco claro

É razoável afirmar que os bancos têm departamentos cuja tarefa principal é avaliar o desempenho de seus empréstimos. Alguns dos trabalhos produzidos são bem elaborados e imparciais em sua apreciação. No entanto, os bancos não estão

muito dispostos a difundir estatísticas que mostram quais projetos fracassam devido a cada um dos problemas já mencionados.

O fato é que são bastante vagos os incentivos internos para identificar e denunciar os projetos que não apresentaram bom desempenho. Todas as partes envolvidas tendem a sair perdendo. Talvez seja esse o elo mais fraco de todo o sistema.

Em última instância, é preciso saber se os empréstimos cumpriram seus objetivos. Naturalmente, esse assunto é espinhoso e não é muito popular entre os administradores de bancos. Além disso, o consenso a respeito de quais são os objetivos é igualmente delicado. Há diversas medidas de resultados. A preferida pelos procedimentos bancários atuais é o desembolso. A falta de desembolso é o único constrangimento real para a equipe do banco.

A taxa de insucesso, medida pelo valor do empréstimo que não foi desembolsado, é relativamente baixa. No BID, costumava ser de 10%. Mas ainda que a maioria dos projetos acabe por desembolsar a totalidade dos recursos e ser concluído, os atrasos são sérios e recorrentes. Não é incomum que um projeto leve mais do que o dobro do tempo previsto para ser executado.

Uma vez que o total esteja desembolsado, há uma sensação de alívio, e ninguém quer investigar mais a fundo. O passo seguinte, também formalizado nos rituais do banco, é saber se o dinheiro foi gasto da forma prevista. Em outras palavras, foi construído o número previsto de escolas? Todos os professores focalizados foram capacitados e todos os livros foram comprados? Isso é parte do contrato, e é verificado por auditores e contadores. Mas é redundante medir resultados por meio da mensuração de insumos.

A questão não é saber se os professores frequentaram cursos. Mas eles aprenderam alguma coisa? Os estudantes estão sendo beneficiados pelo aprimoramento das habilidades dos professores? Muitas vezes sabemos que os livros comprados foram distribuídos. Talvez seja possível verificar se estão sendo utilizados. Mas os alunos estão aprendendo mais em decorrência disso?

Essas perguntas raramente são formuladas pelos funcionários do projeto e pela burocracia do banco. Mas em última instância, são essas as questões realmente relevantes. De outra forma, para que fazer empréstimos se os estudantes não são beneficiados por eles?

Na verdade, estudos especiais realizados por escritórios dos bancos encarregados de avaliação efetivamente formulam essas perguntas. E elas têm sido cada vez mais frequentes e mais bem formuladas.

E veja, os resultados, ainda que não sejam trágicos, não são muito lisonjeiros. Os burocratas examinam os documentos com atenção e frequentam seminários organizados pelos escritórios de avaliação. Educadamente, tomam conhecimento dos resultados, concordam que são importantes e nada fazem a respeito. Dadas as regras existentes, não há incentivo para ir além. Ninguém ganha coisa alguma por admitir que os empréstimos tiveram impacto menos espetacular do que o

presumido pelas regras padronizadas de mensuração de resultados. E encontrar culpados de pecados desconhecidos não é bem-visto pelos colegas.

Examinando um pouco mais a fundo as realidades da implementação, há um resultado recorrente frequentemente mencionado pelos observadores – principalmente dentro dos bancos. Quanto menos fisicamente concreta é a linha de atividades maior a chance de não ser implementada. Tipicamente, todas as escolas são construídas, a maioria dos professores recebe capacitação e os computadores são adquiridos. E também tipicamente, o componente de reformas não é implementado.

Os bancos são organizações que aprendem?

Depois de tantos anos de realização de projetos, é justo perguntar se os bancos estão aprendendo com suas experiências e seus erros. Em outras palavras, os bancos são organizações que aprendem?

Este autor e um colega (do BID) fizeram uma análise da carteira completa de projetos educacionais do BID, formulando exatamente essa pergunta. O trabalho nunca foi publicado, o que é compreensível, considerando a natureza delicada do assunto. O que é preocupante, mas não surpreendente, é que ele nunca recebeu muita atenção da administração do banco (ainda que tenha sido muito requisitado e lido pela equipe) (CASTRO; VERDISCO, 2000).

Os resultados são surpreendentes em mais de um aspecto. Em primeiro lugar, são bem definidos, o que não é comum nessas análises. Em segundo lugar, demonstram uma dicotomia acentuada nas respostas encontradas para a questão básica.

Quando se perguntava se um novo projeto refletia o que se aprendeu em empréstimos anteriores na mesma linha de atividade, a resposta era claramente positiva. Cada projeto tende a incorporar aprendizagens e lições dos projetos anteriores. O BID tende a repetir histórias de sucesso e tenta resolver os problemas encontrados em projetos semelhantes realizados anteriormente. Assim, nesse sentido, o BID é uma organização que aprende.

No entanto, quando examinamos a implementação, a resposta é exatamente o contrário. Os mecanismos de implementação são inadequados e não parecem ser aperfeiçoados. Aquilo que não funcionou antes na gestão e no controle dos projetos reaparece no próximo. Os mesmos equívocos são repetidos várias vezes. Os projetos são interrompidos exatamente pelos mesmos obstáculos – falta de recursos de contrapartida, má gestão, falta de liderança, barreiras burocráticas e muitas outras causas recorrentes.

A oferta de programas de capacitação em gestão é entendida ingenuamente como reforma ou melhoria administrativa. Os procedimentos de controle local são excessivamente complicados. O medo de corrupção traumatiza os pequenos burocratas, que preferem retardar um projeto com uma interrupção a correr o risco de cometer pequenas irregularidades. A supervisão só ocorre do ponto de

vista contábil, deixando de observar erros óbvios de julgamento no decorrer do processo.

O que é mais preocupante é que essas deficiências não geram reações no sentido de corrigir o sistema. Há uma grande inércia no sistema. Os bancos não são organizações que aprendem no que se refere à implementação. Estão atolados em procedimentos não funcionais, fracassam na detecção e na correção de problemas, assim como na criação de qualquer motivação significativa para aprender e utilizar essa aprendizagem para melhorar o planejamento.

Ideias ou recursos?

No final da década de 1990, a administração do BM acenou com a teoria de que deveria começar a ajudar os países com ideias, artigos e sugestões de políticas em vez de emprestar dinheiro. Além dos empréstimos, seria uma grande firma de consultoria. Afinal, a competência técnica do BM não tem concorrentes.

Essa proposta parece ser um ponto de partida adequado para a discussão dos componentes dos empréstimos. Haveria boas ideias que o banco poderia oferecer aos países? Estes estariam dispostos a pagar por elas?

Não podemos ir além de conjecturas e percepções subjetivas. Mas qualquer que seja seu mérito, parece a este autor que essas ideias nunca se concretizarão. Os ministérios não parecem estar particularmente motivados para contratar consultores dispendiosos para propor reformas politicamente penosas. E quase todas as reformas são penosas.

Não podemos esquecer que outras agências internacionais, como a UNESCO, são pródigas em orientações para os Estados-membros. É bastante evidente que os países não dão muita atenção a essas propostas, ainda que sejam oferecidas gratuitamente.

A experiência parece sugerir que a motivação maior e mais real para o envolvimento em reformas são as grandes somas de dinheiro que compõem os empréstimos. Portanto, o que diferencia os bancos de outras agências internacionais é exatamente o fato de os recursos fornecidos pelos empréstimos de alguma forma obrigarem os ministérios a prestar atenção às recomendações de políticas. Na verdade, as condicionalidades – já mencionadas – são exatamente o mecanismo que permite a implementação das políticas propostas.

Os países menores – ou aqueles que estão muito ansiosos pela obtenção de um empréstimo de forma a ter mais folga em seu orçamento – são os que tendem a levar as orientações mais a sério, especialmente quando são condições para os empréstimos.

Os países mais ricos estão em melhor posição para resistir a condicionalidades que tenham um preço político mais alto. Tome-se o caso do Brasil, onde o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) empresta três vezes

mais do que o BM empresta para todo o mundo. Na prática, os empréstimos do BM ao Brasil não compram uma reforma que seja necessária, mas politicamente desconfortável. Quando o país realiza uma reforma, é porque o momento é propício, e não devido ao empréstimo contratado com um dos bancos.

Dito isso, é preciso reconhecer que os bancos são proponentes poderosos e criativos de ideias e políticas inovadoras e valiosas. Centenas de profissionais e um número ainda maior de acadêmicos de renome estão envolvidos em pesquisas sérias na maioria das áreas para as quais o banco empresta. Os vínculos estreitos com o mundo acadêmico dão uma forte credibilidade às ideias disseminadas pelo BM – e, em menor escala, pelo BID.

De fato, muitas das ideias que foram colocadas em prática e conquistaram legitimidade foram propostas originalmente por eles. É o caso da avaliação de estudantes e da utilização dos resultados para estimar os progressos na área da educação. O mesmo pode ser dito sobre a ênfase em livros didáticos e materiais de ensino de boa qualidade, assim como em computadores. As ideias sobre reforma da saúde e da previdência social tiveram origem no BM. Foram rejeitadas inicialmente, mas ao final foram implementadas com sucesso.

É interessante notar, a esse respeito, que novas ideias demandam algum tempo para amadurecer. O primeiro trabalho sobre reforma da saúde surgiu mais de dez anos antes de ser implementado pela primeira vez por um país – a Colômbia.

Outro curinga nesse jogo é que as ideias mudam. Os cínicos costumam alegar que elas estão sujeitas aos mesmos caprichos que determinam a moda feminina. O BM e o BID exerceram vigorosa pressão em favor do ensino superior. Depois decidiram que havia excesso de investimento nas universidades e que a área crítica era a educação básica. Durante mais de uma década não houve mais empréstimos para universidades, e uma avalanche de artigos denunciou o erro de investir dinheiro nesse setor – embora o dinheiro frequentemente tivesse vindo dos próprios bancos. Hoje o ensino superior voltou à moda.

A questão que vem à mente é a inevitável dúvida sobre o impacto de novas ideias em contraste com o impacto dos empréstimos a longo prazo. Pode-se argumentar que, ao final, boas ideias serão aceitas e implementadas, ao passo que os empréstimos tendem a apenas construir ou equipar escolas. Por mais crítica que seja esta questão, não parece haver evidências sólidas para esclarecê-la.

Tem havido muita discussão sobre a controvérsia entre ideias e recursos, particularmente no BM, provocada em parte por críticos estranhos ao banco que tendem a exagerar o poder dos bancos multilaterais. Entretanto, alguns observadores têm um ponto de vista muito mais sóbrio ou até pessimista. Por exemplo:

O financiamento do Banco Mundial exerce pouca influência sobre políticas sociais [...] Grandes concentrações de recursos do Banco Mundial não têm praticamente impacto algum sobre a distribuição dos recursos educacionais dedicados à educação primária [...] Embora o Banco Mundial tenha recursos financeiros e aliados tecnocráticos suficientes para sustentar a transmissão

de suas ideias, frequentemente forças políticas e burocráticas obstruem o caminho [...] Em última análise, o Banco Mundial pode pressionar, mas não pode forçar o governo brasileiro a adotar suas recomendações [...] Forças políticas domésticas prevalecem sobre conexões tecnocratas internacionais quando se trata de construir comunidades políticas que são socialmente redistributivas em relação à riqueza (HUNTER; BROWNE, 2000).

Seja como for, é muito possível que, a longo prazo, as ideias e uma melhor compreensão dos problemas venham a ser a contribuição mais importante dos bancos de desenvolvimento. Mas demandam tempo para amadurecer.

Lições?

Aumentam continuamente as críticas aos bancos – e, como sempre, o BM é o alvo principal. Grande parte das críticas é fortemente ideológica. Algumas são apenas a manifestação visível de grupos de interesse em seus esforços para influenciar as políticas e os empréstimos do banco.

Nossa alegação central é que a maior parte das críticas é mal direcionada. A limitação flagrante dos bancos é o fato de que grandes ideias sucumbem no processo de implementação. Os países simplesmente não conseguem implementar os projetos financiados pelo empréstimo. Mas os bancos são igualmente culpados, porque julgaram erradamente a viabilidade da implementação.

No início a vida era fácil, os países precisavam muito dos empréstimos e não estavam preparados para fazer objeções. No entanto, cada vez mais, críticos estridentes de esquerda passaram a criticar os bancos, não só nos países desenvolvidos como também nos países menos desenvolvidos. Os bancos foram acusados de ser um braço do imperialismo e de impor sua ideologia aos países financiados. Essas acusações têm frequentemente um fundo de verdade, mas não se justificam como tentativas de desqualificar praticamente tudo o que os bancos fazem. O argumento aqui não é de que os bancos são completamente inocentes. Não são, mas os críticos tendem a errar o alvo.

A ideologia subjacente aos empréstimos bancários reflete as crenças dominantes entre os economistas ocidentais. Certamente há dilemas. Por exemplo, mais crescimento com inflação e *deficits* maiores? Ou uma gestão financeira mais conservadora? Mais reformas ou mais obras?

Seja como for, poucos empréstimos são controvertidos. Considerando a média dos empréstimos, aparentemente críticos minimamente racionais encontram pouco a questionar. Quem pode ser contra estradas ou hospitais quando estes são realmente necessários?

Para alguém que teve contato significativo com aqueles que projetam e implementam empréstimos, a impressão é que a maioria dos funcionários sem dúvida é competente, tem ampla experiência no que faz e é bem-intencionada. Idealismo talvez seja uma palavra muito forte, mas muito poucos funcionários são

céticos ou estão desapontados em relação a seu trabalho. Tentam entender o aspecto do país com o qual estão lidando e produzir análises competentes que levem às linhas de políticas que consideram mais apropriadas. Naturalmente, cometem erros no processo, mas estão fazendo o melhor possível, e ninguém sabe realmente de que forma promover o desenvolvimento de um país. Reconstruir estradas ou fábricas na Alemanha foi uma aposta fácil. Mas o que se deve fazer no Chade ou no Haiti?

Um aspecto relevante de seu trabalho está relacionado às novas ideias para a reforma de instituições e de políticas. Nenhuma outra agência do mundo gerou tantas inovações nessas questões, na maior parte das vezes fundamentadas em pesquisas empíricas sólidas. Na verdade, nenhuma outra agência tem em sua equipe vários milhares de profissionais capacitados, com ampla experiência no campo.

Foram-se os dias em que a UNESCO tinha um papel de liderança na disseminação de novas ideias sobre educação. O BM assumiu esse papel seriamente. É instrutivo lembrar que a Conferência de Jomtien sobre Educação para Todos teve uma forte liderança do BM. A UNESCO não teve escolha senão participar, sem ter muita voz nas ideias e na organização.

Para mencionar apenas a área educacional, os bancos defenderam a utilização de avaliações dos estudantes, livros didáticos cuidadosamente elaborados, responsabilidade por programas e agências, remuneração por mérito aos professores, propostas competitivas para contratos de capacitação, novos esquemas para escolas profissionalizantes, créditos educativos, vales e muitas outras políticas.

É instrutivo notar que algumas dessas ideias foram inicialmente rejeitadas com veemência, mas depois de tantos anos, tornaram-se práticas aceitáveis. Um desses casos é a avaliação de estudantes, cada vez mais considerada como o melhor instrumento para o monitoramento da educação.

O problema principal é que a velocidade de aceitação das ideias frequentemente não coincide com o ciclo de vida de um empréstimo. Pode levar muito mais tempo até que uma ideia seja aceita. Empréstimos são procedimentos burocráticos com cronogramas e orçamentos. Ideias têm vida própria, circulam e podem defrontar-se com rejeições fortes durante muito mais tempo do que a duração do empréstimo.

Questões políticas e ideológicas tornaram-se objeto de discussões acaloradas e, por vezes, de argumentos ácidos por parte dos críticos externos. No entanto, o argumento deste capítulo é que a maior parte dessas acusações erra o alvo.

O “calcanhar de Aquiles” do processo de empréstimo como um todo não é ideologia nem imperialismo. A verdadeira questão é se os empréstimos produzem o que se espera deles em última instância: desenvolvimento. Como já foi sugerido, a implementação é um grande problema. A equipe e as regras do banco são muito menos felizes em termos de produção do que de concepção. Os procedimentos do banco para executar um empréstimo são laboriosos e inflexíveis.

E o que é mais sério, não há forças poderosas para corrigir projetos que aparentemente não vêm tendo bom desempenho. Não há recompensas por sinais

de alerta. Na verdade, ao longo da cadeia de planejamento e execução, cada um pode ser culpado de algum erro caso o projeto não seja bem-sucedido. Simplesmente por esse motivo, há muita relutância em relação a denunciar desempenhos insatisfatórios e a corrigir procedimentos. Para quase todos os envolvidos, esconder as deficiências pode ser a melhor linha de ação. Isso também se aplica ao ministério que recebe o empréstimo. É altamente provável que seu desempenho na gestão não tenha sido brilhante. A última coisa que se deseja é reconhecer essas falhas e fazer algo a respeito delas.

A liberação dos empréstimos atrasa, os desembolsos param em razão dos obstáculos burocráticos, e mudanças abruptas na equipe prejudicam a execução. E acima de tudo, os componentes de reforma que incorrem em um preço político mais alto ficam para trás e é possível que nunca sejam implementados.

Isto não quer dizer que, em última instância, todos os empréstimos – ou a maioria deles – sejam ineficazes. Não é o caso. No entanto, apesar dos esforços dos escritórios de avaliação, pouco sabemos sobre seu impacto no desenvolvimento.

Os novos cenários

O mundo está mudando, talvez mais rapidamente do que esperaríamos ou desejaríamos. A situação atual dos bancos de desenvolvimento é muito diferente do que era há dez anos.

Muitos dos problemas de implementação apresentados neste capítulo refletem questões recorrentes com que os bancos se defrontam. No entanto, enquanto a maioria dos problemas ainda não foi resolvida, outros continuam a surgir.

Os bancos não têm dificuldades para levantar capital. Tudo que precisam fazer é lançar títulos nos mercados financeiros mundiais. No entanto os tomadores potenciais de empréstimos estão cada vez menos interessados em tomá-los.

Na década de 1990, muitos países tinham dificuldade em continuar tomando empréstimos nos bancos de desenvolvimento. Muitos deles estavam endividados acima dos limites estabelecidos pelo FMI, e simplesmente não podiam tomar mais empréstimos.

Mais recentemente, outro problema igualmente sério para os bancos veio à tona. Relaciona-se à melhoria da credibilidade de alguns países – na América Latina, os casos clássicos são Brasil, Chile e México –, e ao grande volume de migração de capital privado para mercados emergentes. As implicações são claras. Os países podem agora tomar empréstimos no sistema bancário privado com taxas de juros favoráveis. E com os bancos privados, os transtornos para elaborar e executar projetos são drasticamente reduzidos. Os bancos privados não fazem muitas perguntas sobre como os recursos serão gastos. Uma vez convencidos de que o cliente vai pagar, o resto não é problema deles. Portanto, algumas das operações que anteriormente eram realizadas por meio de bancos multilaterais foram desviadas para bancos privados.

Isso tem sido um importante revés nos bancos multilaterais, e é possível que a questão se agrave no futuro. Na América Latina, os países maiores, que tomavam a maior parte dos recursos disponíveis, desaceleraram e reduziram seus negócios com o BM e com o BID. Em países menores, ainda que tenham permissão para obter empréstimos, o volume total das operações representa uma proporção pequena dos recursos reservados para empréstimos. Além disso, os custos fixos da elaboração de um empréstimo mal justificam a quantia emprestada.

Ao longo dos últimos anos, o BM e o BID lançaram programas para oferecer empréstimos ao setor privado dos países clientes. Essas operações vêm crescendo, e esta é uma área onde uma expansão considerável pode ocorrer.

No entanto, não parece razoável imaginar que tais operações possam expandir-se a ponto de compensar a perda dos negócios resultante das limitações impostas a países para que aumentem seus empréstimos. Afinal, a própria abundância de crédito privado torna os bancos multilaterais menos competitivos, devido a seus procedimentos burocráticos cansativos e morosos.

A resposta mais promissora por parte do banco para enfrentar essas e outras dificuldades talvez seja o desenvolvimento de novos produtos financeiros. Embora ambos os bancos sempre tenham oferecido diversas formas de empréstimo, sempre predominaram os empréstimos convencionais para financiar um conjunto de projetos bem definidos.

A nova tendência é expandir empréstimos que preveem um acordo com o país em relação a um amplo conjunto de objetivos, liberando um volume considerável de dinheiro para realizá-los. Trata-se de empréstimos baseados em resultados. Quando os países escolhem livremente seus projetos, fica mais fácil que se apropriem deles.

Mas há também variantes dos empréstimos convencionais. Uma alternativa interessante é negociar um empréstimo passo a passo. Ao invés de tomar o empréstimo e repetir todos os ritos burocráticos no próximo empréstimo na mesma linha, estabelece-se um acordo de que, uma vez que o primeiro esteja concluído com sucesso, segue-se automaticamente o segundo.

Tendo em vista todos esses aspectos, os bancos multilaterais não estão em uma posição confortável. Viver em um mercado de compradores está muito mais difícil. Durante muito tempo, os países não mudavam com a rapidez suficiente para satisfazer seus objetivos de reforma. Agora o mundo parece estar mudando depressa demais para que os bancos consigam acompanhá-los.

Referências bibliográficas

- BARBOSA DE ARAUJO, A. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Brasília: IPEA, 1991.
- CASTRO, C. de M. The World Bank Policies: damned if you do, damned if you don't. *Comparative Education*, v. 38, n. 4, 2002.
- CASTRO, C. de M.; VERDISCO, A. *Phylogenetic approach to portfolio monitoring*. working paper Washington, DC: IDB, 2000.
- COSTA COUTO, R. *A história viva do BID e o Brasil*. Brasília: Edição BID, 2000.
- FRIGOTTO, G. Os delírios da razão. In: GENTILI P. (Ed.). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.
- HEYNEMAN, S. The history and problems in the making of education policy at the World Bank: 1960-2000. In: Baker, D.; Gustafson, D. (Eds.). *International perspectives on education and society*. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 315-337.
- HUNTER, W.; BROWNE, D. World Bank directives, domestic interest and the politics of human capital investment in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 1, 2000.
- IANNI, O. Teorias da globalização. *Cadernos de Problemas Brasileiros*, n. 318, 1996.
- JONES, P. W. *World Bank financing of education*. London: Routledge, 1992.
- KUENZER, A. *Ensino médio e profissional*. São Paulo: Cortez Editores, 2000.
- MALLABY, S. *The world banker*. Washington: The Penguin Press, 2004.
- MONTEIRO, M. A. Aprender a aprender: garantia de uma educação de qualidade? *Presença Pedagógica*, n. 6, 2000.
- NAIM, M. *The World Bank: its role, governance and organizational culture*. Washington: Carnegie, Apr. 1994.
- TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDED, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Ed., 1996. p. 125-194.
- WILLIAMSON, J. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: KUCZYNSKI, P.; WILLIAMSON, J. (Orgs.). *Depois do Consenso de Washington*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. p. 283-291.

POR UM PANÓPTICO¹ EUROPEU: DISCURSOS E POLÍTICAS DA UE SOBRE EDUCAÇÃO E TREINAMENTO, 1992-2007

George Pasiás e Yannis Roussakis

Introdução

A década de 1990 foi marcada por vários desafios, mudanças e transformações nas esferas econômica, geopolítica, social e tecnológica (HELD; MCGREW, 2000; ADAM; BECK; VAN LOON, 2000; REICH, 1991) que, em diversos casos, afetaram os processos de transformação em andamento na União Europeia (UE). Esses desafios relacionavam-se frequentemente a fatores como a globalização da economia, o crescimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o rápido desenvolvimento da tecnociência e o fluxo migratório na Europa. Particularmente no nível econômico, as mudanças foram dominadas pelos efeitos de amplo alcance das novas tecnologias nas indústrias e empresas, e por acordos internacionais pela liberalização de mercados e comércio – por exemplo, o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (AGCS/OMC) que mudaram tanto a importância relativa dos fatores de produção quanto à divisão internacional do trabalho (AGLIETTA, 1998). Os desafios percebidos nessa nova ordem econômica foram destacados na nova teoria do “capital humano e social” (BARON et al., 2000), que argumentava por uma nova distribuição do trabalho baseada no conhecimento, nas formas e nas relações de produção flexíveis, de alto nível de especialização, performatividade e mobilidade da força de trabalho (LYOTARD, 1984; BURTON-JONES, 1999; HARGREAVES, 2003). No início da década de 1990, as consequências estruturais e sociais dessas mudanças econômicas e tecnológicas foram reconhecidas na UE, com especial referência à lacuna tecnológica/de competição, às desigualdades regionais entre os Estados-membros, ao problema demográfico, de desemprego e de exclusão social nas sociedades europeias (MARAVEGJAS; TSINISIZELIS, 1995). Essas transformações aceleraram as decisões relativas ao *status-quo* institucional, político e econômico da União Europeia,

1. NT: Panóptico (visão total) – denominação de um modelo de prisão em que as celas são dispostas circularmente de forma que os guardas, situados em uma torre central, podem manter total controle sobre os prisioneiros. Michel Foucault, em “Vigiar e punir”, faz uma analogia entre o panóptico e a sociedade contemporânea.

e conduziram a mudanças na dimensão econômica, por exemplo, o estabelecimento da UEM e da zona do euro, em 2001; na dimensão geopolítica, por exemplo, a ampliação, com o ingresso de países da Europa Central e Oriental, em 2004; na dimensão política, por exemplo, o processo de estabelecimento de um Tratado Constitucional da União Europeia, entre 2004 e 2006; e na dimensão social, por exemplo, a avaliação de envelhecimento demográfico, a modernização do sistema de pensões e de emprego.

Todos esses desenvolvimentos deram um novo sentido a conceitos importantes – tais como União Europeia, cidadão europeu, coesão econômica e social, governança europeia –, e introduziram novos discursos sobre competitividade, qualidade, empregabilidade, performatividade, convergência, que permearam a política e as estratégias políticas da UE (BONAL, 2003; MAGALHÃES; STOER, 2003; PASIAS, 2006b, p. 63-70). Construíram também um novo contexto operacional para a educação, que se tornou gradualmente uma área de alta prioridade na política e nas estratégias políticas da Comunidade. Educação e treinamento estavam diretamente associados às escolhas de políticas centrais da UE nos campos da economia, coesão social, pesquisa científica e inovação que, nos termos da Estratégia de Lisboa, tinham como meta “que a Europa se tornasse a economia de conhecimento mais competitiva do mundo” (EUROPEAN COUNCIL, 2000a). Ao mesmo tempo, a educação tornou-se parte de ações políticas que visavam à promoção do conteúdo simbólico e imaginado da integração europeia – por exemplo, governança europeia, cidadania europeia, identidade europeia –, e a transição para sociedades e economias do conhecimento e constituição de uma comunidade política europeia.

Na Declaração da Sorbonne (1999), documento que criou as bases para o Processo de Bolonha na educação superior europeia, os ministros da Educação da França, da Alemanha, da Itália e do Reino Unido – quatro membros nucleares da União Europeia – afirmaram que:

O processo europeu deu recentemente alguns passos decisivos à frente. Por mais relevantes que sejam, não nos deixam esquecer que a Europa não é apenas a Europa do euro, dos bancos e da economia: deve ser também uma Europa do conhecimento. Precisamos fortalecer e construir as dimensões intelectuais, culturais, sociais e técnicas de nosso continente (SORBONNE DECLARATION, 1999, p. 1).

Em seu sentido atual na UE, o conceito “Europa do conhecimento” surgiu da década de 1990 para descrever as mudanças radicais que ocorreram no campo do conhecimento e para categorizar as sociedades e economias pós-industriais contemporâneas, que se considera sejam baseadas no conhecimento e na informação, abertas, inovadoras e comunicativas (STEHR, 1994; DELANTY, 2001; STONE, 2000; CASTELLS, 1998). Como abordagem à educação, a Europa do conhecimento é por vezes considerada como um significante de certo paradigma

socioeconômico, político, cultural e educacional, identificado com uma determinada construção da realidade educacional europeia. Nesse sentido, a forma pela qual a Europa do conhecimento é apresentada pela UE, de fato serve como um mapa rodoviário ou diagrama das relações de poder-conhecimento na União Europeia, exemplificando o nexu estreito entre os discursos e as práticas que visam à formação de uma Área Europeia de Educação.

O objetivo deste capítulo é examinar criticamente os discursos e as políticas educacionais da União Europeia desde sua institucionalização com o Tratado de Maastricht, em 1992, e o conceito que constroem de uma Europa do conhecimento. Argumentar-se-á que as políticas educacionais da UE relacionam-se estreitamente a seus objetivos políticos e econômicos, e que são frequentemente incumbidas de servir a esses objetivos de maneira passiva e acrítica. Também argumentar-se-á que os discursos e as práticas educacionais da União são utilizados com frequência como regimes da verdade, como diria M. Foucault (FOUCAULT, 1980, p. 133). Indicam sistemas aceitáveis de conhecimento que, por sua vez, são utilizados para o controle político do conhecimento e a legitimação de reformas educacionais, tanto no âmbito nacional quanto no europeu. Argumentar-se-á ainda que a política em educação e as políticas educacionais da UE são dominadas pelos discursos inter-relacionados de submissão ao mercado, regulação, competitividade e performatividade baseados na ideologia da tecnocracia, e são influenciados por ela e pelas ideias e práticas propostas por certas organizações internacionais orientadas para a economia, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI. Por fim, será argumentado que a retórica de qualidade, sustentabilidade, empregabilidade, competitividade, responsabilização, coesão econômica e social, utilizada pela UE em seus discursos e práticas educacionais sobre a Europa do Conhecimento, é, na verdade, uma forma de governabilidade. Como tal, pode-se argumentar que a UE está ditando, seja abertamente ou de forma encoberta, uma política de supervisão e de controle das políticas e do planejamento educacionais nacionais, estabelecendo literalmente um “Panóptico” contemporâneo da Área Europeia de Educação.

A educação na UE depois de Maastricht

Educação e treinamento são conceitos que foram institucionalizados como competências da Comunidade Europeia pela primeira vez pelo Tratado de Maastricht (*Treaty of the European Union* – TEU) (EUROPEAN COUNCIL, 1993). Os artigos relevantes baseavam-se no princípio da subsidiariedade que delegou a divisão do poder sobre a educação e o treinamento aos Estados-membros e à União Europeia. A expressão do texto indicava uma clara diferenciação do escopo e das metas de ação da Comunidade entre a educação – em que a Comunidade “contribui para o desenvolvimento de uma educação de qualidade” (Artigo 126) –

e o treinamento – em que a Comunidade “implementa uma política de treinamento profissionalizante” (Artigo 127). As duas áreas de políticas foram diferenciadas ainda quanto aos processos de tomada de decisão que prevaleciam para cada uma delas. Para a educação, a tomada de decisão normalmente seguia os procedimentos descritos no Artigo 189B (procedimento de decisão conjunta), ao passo que para o treinamento as questões eram decididas seguindo principalmente os procedimentos do Artigo 189C (procedimento de cooperação). A institucionalização da educação no TEU envolveu também um aperfeiçoamento das estruturas administrativas da União Europeia responsáveis pela educação e pelo treinamento na Comissão Europeia, levando à criação de uma Diretoria-geral em 1995.

Ao examinar o envolvimento da UE em educação e treinamento desde 1992, podemos distinguir três períodos diferentes, marcados por percepções diferentes sobre o papel da educação e do treinamento na União e pela predominância de discursos e práticas sobre políticas diferentes. Esses períodos são: 1993 a 1996, 1997 a 1999 e 2000 até hoje.

O período de consolidação de políticas, 1993-1996

O primeiro período, caracterizado pela tentativa da Comissão de consolidar a educação no aparato da Comunidade, vai de 1993 a 1996. Esse período caracterizou-se por intensos debates e atividades, que resultaram em mudanças importantes na forma como a educação – nos discursos e nas práticas — era percebida no contexto da UE. Resultou também na expansão das competências indiretas e implícitas da Comunidade em relação à educação. Paralelamente, foi lançado um procedimento mais amplo de legalização que visava fortalecer a complementaridade entre educação e treinamento e outras áreas de políticas da Comunidade (especialmente nas áreas social, tecnológica e cultural).

A educação era percebida como um elemento importante de uma estratégia mais ampla que visava à consolidação da UE como entidade política econômica e ator mundial, mas também como uma comunidade imaginada, no sentido atribuído por Benedict Anderson (ANDERSON, 1983). Naquele momento, essa segunda tarefa parecia urgente, considerando-se as dificuldades encontradas durante o processo de ratificação do Tratado de Maastricht. As reações do eleitorado europeu demonstraram enfaticamente que um projeto de integração europeia requeria profundidade ideológica e simbólica no interior das sociedades civis nacionais. Para responder a essas vozes que argumentavam que a perspectiva da UE era irrelevante ou hostil às sociedades europeias, a Comissão Europeia divulgou diversos documentos sobre políticas que se referiam a questões com impacto visível sobre os europeus diretamente nelas envolvidos. Essas questões incluíam os temas de “solidariedade social” (EC, 23-12-1992), “política social” (EC, 17-11-1993), “cidadania” (EC, 21-12-1993), “*deficit* democrático” (EC, 5-5-1993) e “transparência” (EC, 2-6-1993), relacionados à governança da UE. Todos esses

documentos e as políticas iniciadas por eles contribuíram, de uma forma ou de outra, para a tentativa de intensificar o significado simbólico, imaginado e ideológico da integração europeia, e para criar expressões como “lar europeu”, “Europa dos cidadãos”, “governança europeia” e “diminuição do *deficit* democrático”.

Para tirar vantagem da educação como fator de europeização, e para destacar o enorme potencial humano e intelectual da Europa como uma vantagem competitiva em sua disputa contra rivais internacionais (como os EUA e o Japão), a UE precisava consolidar o mais cedo possível a educação e o treinamento na construção da Comunidade. Assim, em um curto espaço de tempo, tentou construir um discurso que causaria uma mudança importante na percepção do papel da educação na Europa. A estrutura institucional da educação no Tratado de Maastricht tornou essa tentativa mais fácil do que jamais tinha ocorrido na história da Comunidade. Na década de 1980, particularmente no período de 1986-1992, a Comissão Europeia utilizou os objetivos políticos e econômicos da Comunidade – por exemplo, unificação europeia, mercado comum e emergência da cidadania europeia – para justificar seu envolvimento na educação por meio de programas de ação e para legitimar as iniciativas educacionais propostas no âmbito europeu (POLLACK, 2000, p. 520). Depois de Maastricht, os objetivos educacionais foram utilizados para apoiar e enfatizar os objetivos políticos, econômicos e sociais da UE – por exemplo, convergência, adaptação, interação e coesão. No final da década de 1990, havia uma percepção radicalmente diferente do papel da educação no nível do discurso, principalmente no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego e a Coesão Social. A educação, que anteriormente era percebida por muitos governos europeus como parte da crise dos sistemas de bem-estar social, transformara-se gradualmente no fator institucional talvez mais significativo que ajudaria a Europa a resolver essa crise (PASIAS, 2006a, p. 373-374).

Em “Guidelines for education in the 90s” (EUROPEAN COMMISSION, 1993c), um documento que resumizou as iniciativas da Comissão, vemos claramente que a Comissão Europeia desenvolveu seu discurso sobre educação por meio de documentos significativos elaborados de comum acordo (especialmente os documentos “Green and White Papers”²). Esses documentos foram poderosos instrumentos de intervenção política tanto no âmbito da Europa – por meio de apoio a redes de cooperação envolvendo organizações educacionais, o mercado de trabalho e parceiros sociais – e em nível nacional, afetando o planejamento e as reformas na área da educação. O discurso que resultava desses documentos estabelecia a conexão entre políticas de educação e de treinamento e as políticas da UE referentes a competitividade, emprego e coesão social.

2. NT: “Green Paper” – documento de discussão para estimular o debate e lançar um processo de consultoria em um tema específico.
 “White Paper” – documento resultante do “Green Paper”, contém um conjunto de propostas governamentais que, eventualmente, são transformadas em lei.

No documento “Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century” (1993), que descrevia e analisava os desafios percebidos a serem enfrentados pela União Europeia em um ambiente de mudanças internacionais, argumentava-se que:

A Comunidade deve estabelecer de forma clara e firme os requisitos essenciais e os objetivos a longo prazo para medidas e políticas [em educação e treinamento] de forma a facilitar o desenvolvimento de um novo modelo de crescimento, competitividade e emprego no qual a educação e o treinamento desempenham um papel fundamental; e para garantir a essencial igualdade de oportunidades e o desenvolvimento coerente das três dimensões do sistema europeu de educação e treinamento (educação, treinamento e cultura) (EUROPEAN COMMISSION, 1993a, p. 122).

Propôs-se também que isso deveria ser realizado por meio de “desenvolvimento, generalização e sistematização de aprendizagem ao longo da vida e treinamento continuado”. Segundo esse “White Paper”, isso significava que “os sistemas de educação e treinamento precisam ser reformulados para levar em consideração a necessidade que já está aumentando e aumentará ainda mais no futuro” (EUROPEAN COMMISSION, 1993a, p. 120).

Os mesmos princípios foram mais elaborados no “White Paper on Teaching and Learning: towards the learning society”, documento da Comissão em 1995. Esse documento tentava identificar o papel da educação em uma sociedade do conhecimento e em uma Economia do Conhecimento da Europa, ambas emergentes, à luz de três fatores de transformação presumíveis: globalização, sociedade da informação e tecnociência. Tentava ainda traçar uma estratégia para o desenvolvimento de recursos humanos, tendo em vista a transformação que a UE promovia na sociedade do conhecimento europeia. Argumentava-se desde o início que “o investimento em conhecimento desempenha um papel essencial no emprego, na competitividade e na coesão social”, e que “o lugar do indivíduo em relação a seus concidadãos será determinado cada vez mais por sua capacidade em aprender e dominar conhecimentos fundamentais” (EUROPEAN COMMISSION, 1995b, p. 1-2).

Em ambos os textos, a Comissão de fato constrói para a educação um discurso orientado para o mercado. Argumentou-se que esse discurso está fundamentado nas percepções neoliberais de organizações econômicas internacionais tais como a OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e alinha-se com elas na direção em que estas antecipam o desenvolvimento futuro dos sistemas de educação e treinamento nas sociedades pós-industriais (KAZAMIAS, 1995; FIELD, 1998; SPRING, 1998). Com o objetivo de identificar as relações do mercado de trabalho e as condições de emprego nas futuras sociedades e economias do conhecimento, o “White Paper” mencionado acima criou uma série de conceitos-chave, tais como “competitividade”, “adaptabilidade”, “elasticidade”, “flexibilidade”, “qualidade”, “certificação” e “avaliação”. Além disso, defendeu

políticas que visavam basicamente ao desenvolvimento de habilidades e competências flexíveis, à expansão do acesso ao treinamento continuado, à certificação de qualificações formais e informais e à relação mais estreita entre instituições educacionais e empreendimentos de negócios (EUROPEAN COMMISSION, 1995b, p. 44-47). A respeito de outra questão amplamente debatida – o financiamento da educação –, o documento questionava o ponto de vista de que a educação é um bem público, e defendia a redução dos gastos públicos e a promoção de processos de cofinanciamento e autofinanciamento por aqueles que recebem educação e treinamento (EUROPEAN COMMISSION, 1995b, p. 48). A influência do discurso de mercado no “White Paper” é salientada ainda por suas propostas de estabelecimento de um sistema de avaliação da educação orientado para resultados, com base em critérios mensuráveis – por exemplo, qualidade, produtividade, performatividade e eficácia –, e por propostas de financiamento da educação e de sistema de treinamento com base em resultados (EUROPEAN COMMISSION, 1995b, p. 46-49). Nesse sentido, o projeto educacional apresentado nesses “White Papers” conduz a uma percepção circunscrita da Europa do conhecimento, dominada pelos pontos de vista neoliberais sobre a economia mundial.

Em uma tentativa de contrabalançar essa visão economicista de educação, a Comissão incluiu em ambos os documentos discutidos acima, e também no “Green Paper” sobre a dimensão europeia na educação, algumas referências à tradição cultural dos sistemas educacionais europeus. No “Green Paper”, a Comissão chamava a atenção para a necessidade de adaptar o processo educacional ao novo contexto econômico, social e cultural de uma Europa unificada, que visava, entre outras coisas, construir uma identidade europeia, melhorar a qualidade da educação, preparar os jovens para uma melhor integração social e profissional, e promover a cooperação entre as instituições educacionais dos Estados-membros (EUROPEAN COMMISSION, 1993a, p. 9-13).

O discurso educacional da UE nesse período foi desenvolvido ainda em três documentos de consulta: os “Green Papers” sobre inovação, vida e trabalho na sociedade da informação e obstáculos de mobilidade. Nesses textos, a Comissão: (a) salientava que um dos obstáculos à inovação era “a adaptação insuficiente dos sistemas de educação e treinamento à realidade de um mundo em transformação, bem como a falta de flexibilidade das estruturas e de suas regras de desenvolvimento” (EUROPEAN COMMISSION, 1995a, p. 36-37); e (b) propunha uma reestruturação radical dos sistemas de educação e treinamento profissional, que incorporaria as TICs para seu desenvolvimento futuro, uma vez que “a necessidade básica para a Europa é desenvolver um novo padrão de aprendizagem e treinamento profissional ao longo da vida” (EUROPEAN COMMISSION, 1996a, p. 26). A mobilidade foi então considerada como uma

resposta “aos desafios econômicos por intermédio de processos de formação de mercado interno e às implicações sociais, particularmente as questões de emprego” (EUROPEAN COMMISSION, 1996b, p. 1).

A educação à sombra de políticas estruturais e de emprego, 1997-1999

O segundo período de envolvimento da UE na educação vai de 1997 a 1999. Nesse período, a educação esteve vinculada diretamente às políticas estruturais e de emprego da Comunidade, que visavam apoiar o reajustamento das políticas relevantes dos Estados-membros e modernizar os sistemas de educação, treinamento e emprego. Segundo as conclusões do *Luxemburg European Council*, a nova “Structural funds regulation” (“Regulamentação estrutural dos recursos”, 1999) e a “European strategy for employment” (“Estratégia europeia para o emprego”, 1997-1999) foram construídas com base em quatro distintos pilares de políticas: empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade e igualdade de oportunidades (EUROPEAN COUNCIL, 1997).

A nova cartografia da política educacional da UE incluía ainda a construção de duas redes de políticas educacionais específicas:

- (a) Uma rede oficial/formal baseada nos artigos 126 e 127 do Tratado da União Europeia (TUE), apoiada nos mesmos artigos e referenciada pelas Decisões e Diretivas do Conselho Europeu. Essa rede incluiu os programas de ação da Comunidade (Sócrates, Leonardo e Tempus), assim como os mecanismos de reconhecimento recíproco de qualificações (ECTS, Europass e EQF)³. Foi financiada pelo novo DG-22⁴ da Comissão e operava de acordo com o método da Comunidade. Seus objetivos principais eram cooperação, mobilidade, intercâmbio e reconhecimento de qualificações, visando à integração dos sistemas educacionais iniciais e pós-compulsórios.
- (b) Uma rede educacional informal baseada em outras competências da UE, tais como emprego, mobilidade e coesão social, e vinculada a outras áreas de políticas – por exemplo, estrutural, de emprego, social, de pesquisa e de cultura. Foi moldado segundo as Decisões do Conselho Europeu (que regulamentaram as políticas estruturais da UE), a Estratégia Europeia para o Trabalho e a Estratégia de Lisboa, e visava controlar o planejamento educacional nacional. Foi implementada pelo método da Comunidade (por intermédio da “Structural Funds Regulation”) e também por uma versão inicial do Método Aberto de

3. NT: *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) é o Sistema Europeu de Acumulação e Transferência de Créditos Europass, uma iniciativa da UE para facilitar a mobilidade dos europeus e permitir que as habilidades e qualificações de cada pessoa, conforme um portfólio documentado, sejam facilmente compreendidas em toda a Europa; *European Qualifications Framework* (EQF) é o Referencial Europeu de Qualificações.

4. NT: Departamentos denominados Diretorias-Gerais (DG).

Coordenação (MAC). Esse método visava à convergência econômica e à coesão social entre os Estados-membros, o que também se refletia na busca por objetivos educacionais mutuamente acordados. Os planos nacionais de ação pelo emprego e pela educação, subsidiados por recursos da Comunidade, disponibilizados para os Estados-membros por intermédio dos Padrões de Apoio da Comunidade (também conhecidos como pacotes Delors I, Delors II e Santer) são um exemplo genuíno dessa abordagem (ADDISON; SIEBERT, 1994; CHRISTODOULAKIS; KALYVITIS, 2004).

No final da década de 1990, as principais políticas educacionais da UE caracterizavam-se da seguinte forma:

- (a) Pela predominância de uma percepção econômico-tecnocrata-instrumentalista, que estava associada à emergência de novos discursos, à imposição de novos regimes de verdade, e a um novo modo de criar e implementar processos regulatórios, tais como globalização, submissão ao mercado, sociedade de risco, sociedade da TIC, governabilidade e performatividade. Essa percepção era ainda controlada por esses processos (PASIAS, 2006a; KAZAMIAS; ROUSSAKIS, 2007).
- (b) Pela atribuição de prioridade ao desenvolvimento de um novo padrão de competências, que consistia em competências sociais e profissionais, e que estava baseado em uma nova teoria de capital humano e social. As novas competências visavam adaptar a força de trabalho europeia aos requisitos do mercado de trabalho e à nova divisão de trabalho fundamentada em conhecimento, e a reduzir os obstáculos à mobilidade dentro da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2005b, 2005d).
- (c) Por sua ênfase em uma educação geral de alta qualidade, no aperfeiçoamento de padrões inovadores de aprendizagem ao longo da vida e no desenvolvimento de competências horizontais, tais como aprender a aprender, consciência cultural, idiomas estrangeiros e empreendedorismo, consideradas então requisitos inevitáveis para a incorporação e o crescimento de empresas (EUROPEAN COMMISSION, 2001, 2005d).

Essas características marcaram claramente uma mudança no discurso da UE sobre educação, vista agora como instrumento para a consecução dos objetivos políticos da União. Essa mudança na direção de políticas do conhecimento foi discutida pela primeira vez na Agenda 2000 (EUROPEAN COMMISSION, 1997a). Nesse texto, a Comissão argumentava que a globalização da economia e as tecnologias de informação e comunicação favoreciam a emergência, o crescimento, a disseminação e a utilização de novos bens imateriais que afetavam a expansão econômica, a competitividade e o emprego na UE. À medida que “a pesquisa tecnológica, a educação e o treinamento constituem investimentos imateriais essenciais, a política do conhecimento (inovação, pesquisa, educação e

treinamento) têm consequências decisivas para o futuro da Europa” (EUROPEAN COMMISSION, 1997a, p. 12-13).

A política do conhecimento foi ainda elaborada em “Towards a Europe of Knowledge” (EUROPEAN COMMISSION, 1997b). Nesse documento, a Comissão Europeia apresentou de forma abrangente a perspectiva da União sobre educação, ou seja, o referencial funcional, os fatores percebidos como importantes, as dimensões que deveriam ser desenvolvidas e os objetivos a serem perseguidos. A Comissão argumentava que as políticas da Comunidade para a educação “são inspiradas em uma orientação fundamental: a criação progressiva de um espaço educacional europeu aberto e dinâmico, no qual serão implementados os princípios de aprendizagem e treinamento ao longo da vida”. A Comissão salientava também que os desafios para a formação do espaço educacional europeu pressupunham a unificação de setores de educação e treinamento e exigiam a racionalização das políticas educacionais dos Estados-membros por meio de economia de objetivos intencionais, restrição de medidas e disseminação das ações, e o estabelecimento de uma visão oficial comum entre a Comunidade, os Estados-membros e outros agentes envolvidos (EUROPEAN COMMISSION, 1997b, p. 5-7).

A perspectiva mais ampla da Europa do Conhecimento, que engloba a maioria dos discursos e práticas da Comunidade em relação à economia e ao emprego, é apresentada esquematicamente na Tabela 1. As políticas do conhecimento expostas nesse documento foram fundamentais para o discurso e as práticas de estratégias políticas centrais que dominaram o período pós-1997. Pode-se argumentar que constituem a matriz de objetivos, práticas e tecnologias envolvidas na Estratégia de Lisboa, que foi adotada em 2000 e é discutida na próxima seção.

A partir dos textos discutidos acima, fica evidente que a política educacional da UE foi construída com base nos eixos conceituais centrais de convergência, cooperação, coesão e perspectiva de futuro. No final da década de 1990, tanto a Comissão quanto os Estados-membros tinham aceitado o ponto de vista de que eram limitadas as possibilidades de uma cooperação educacional mais ampla, visando à convergência/coesão em educação e treinamento, ao mesmo tempo em que seguiam estritamente a abordagem de programa de ação.

A Comissão foi fortemente criticada pela “administração ineficaz” dos programas de ação e pela “burocracia desproporcional” (ERTL, 2006, p. 14). No nível da UE era evidente também que, devido às barreiras institucionais impostas pelo princípio da subsidiariedade, seria impossível para a Comissão defender ou promover políticas intervencionistas nas reformas educacionais dos Estados-membros visando à convergência e à modernização/europeização dos sistemas educacionais nacionais. Havia uma forte percepção (ver, por exemplo, BERGGREEN-MERKEL, 1999, p. 3-4) de que as perspectivas de cooperação educacional de médio e longo prazo exigiam claramente novos procedimentos de trabalho no estabelecimento da agenda e na operacionalização da UE – por

Tabela 1. Europa do conhecimento e o panóptico educacional

Espaço Educacional Europeu	<i>As três dimensões básicas</i> Conhecimento Cidadão Emprego
Conhecimento	<i>As quatro áreas básicas</i> Inovação Pesquisa Educação Treinamento
Sociedade Europeia do Conhecimento	<i>Os cinco principais eixos/objetivos</i> (a) Desenvolver aprendizagem e treinamento continuado ao longo da vida (b) Manter o modelo social na UE (c) Preservar a identidade europeia (d) Reduzir a distância social (e) Aumentar a empregabilidade
Economia europeia baseada no conhecimento	<i>Palavras-chave para descrever a relação educação-emprego</i> Inovação Competitividade Acordo Empregabilidade Flexibilidade Adaptabilidade Qualidade Avaliação Certificação Desempenho Eficácia Consumptibilidade
As ações políticas do conhecimento	Racionalidade instrumental Discurso tecnocrático Reestruturação legalizada Legitimação científica Participação voluntária Cooperação Coesão
A Estratégia de Lisboa para a Educação	<i>Os objetivos futuros concretos</i> Qualidade Acessibilidade Abertura (por meio de processos de aprendizagem ao longo da vida)
O panóptico educacional	<i>As tecnologias do conhecimento</i> Participação, representação, consulta, contemplação (<i>theasis</i>), aprendizagem recíproca, governo, gestão, monitoramento, avaliação, responsabilização, controle, performatividade, supervisão <i>A supervisão e a avaliação contínuas</i> MAC, marcos de referência, regras de custódia, padrões, indicadores, critérios, cronogramas estritos, monitoramento, aprendizagem recíproca, intercâmbio das melhores práticas, revisão por pares

exemplo, o Conselho de Educação da UE. Nesse contexto, a iniciativa da resolução do Conselho sobre o Programa Contínuo (ROLLING AGENDA, 1999) foi recebida como um passo claro na direção de garantir maior continuidade e possibilitar uma troca mais eficaz de informações, experiências e boas práticas entre os Estados-membros (HINGEL, 2001, p. 9).

Discursos e políticas de educação para o próximo milênio: 2000 até o momento

À luz dos desafios da globalização econômica e das transformações geopolíticas no nível internacional depois do ataque do dia 11 de setembro de 2001, o processo de integração europeia adquiriu interesse particular no nível pragmático (por exemplo, econômico e social) e nos níveis simbólico/imaginado, pertinentes ao papel e ao *status* da União Europeia na nova ordem mundial. O estabelecimento da União Monetária Europeia (UME), a ampliação na direção de países da Europa Central e Oriental, e o projeto ambicioso de estabelecer um tratado constitucional são fatores que contribuíram para uma nova conceituação da UE como uma única totalidade geopolítica abrangente, *sui generis*, com compartilhamento de objetivos e visões de futuro entre seus membros. Consequentemente, com a entrada no novo milênio, tanto o contexto quanto o conteúdo da ação política e das políticas da UE tornaram-se mais complexas e foram radicalmente reconstruídas.

No início da década de 2000, tanto os Estados-membros quanto a Comissão decidiram que eram necessários novos passos na direção de uma política educacional europeia coesa que, ainda sob o princípio da subsidiariedade, promoveria a convergência dos sistemas educacionais e a construção de uma área educacional europeia de aprendizagem ao longo da vida. Entre outros fatores, essa perspectiva foi profundamente influenciada: (a) pelos efeitos da União Monetária Europeia (UME) e pela introdução de uma moeda comum na zona do Euro; (b) pela estratégia europeia de emprego estabelecida em comum acordo; (c) pelas competências percebidas como necessárias para a sociedade do conhecimento; (d) pelo desenvolvimento rumo a uma governança europeia mais aberta e mais transparente, que desse significado à cidadania europeia. Nesse processo renovado da unificação/europeização de educação e treinamento, os principais objetivos propostos pela Comissão desde o final da década de 1990, resumidos nos pontos de vista expressos pela UE em relação ao conhecimento, à competitividade e ao emprego, ficaram diretamente associados a distintas políticas, processos e estratégias da UE.

Nos anos posteriores a 2000, houve uma divisão acentuada entre os programas de ação oficiais/formais da Comissão e os planos de ação nacionais informais, e entre a ação política e políticas da Comissão relativas à educação. Com base em uma extensa agenda de atividades e acordos intergovernamentais, as iniciativas dos Estados-membros foram decisivas para o planejamento de futuras políticas

educacionais. Essas atividades e esses acordos incluíram o Processo de Lisboa, que visou principalmente à educação geral; o Processo de Copenhague, que lidou com educação e treinamento profissionalizantes; e o Processo de Bolonha, que objetivou a construção de uma Área Europeia de Educação Superior. Os dois primeiros basearam-se diretamente nas Conclusões do Encontro de Cúpula de Lisboa (EUROPEAN COUNCIL, 2002a), ao passo que o Processo de Bolonha começou como uma iniciativa intergovernamental independente, da qual a Comissão, embora inicialmente cética, optou por tomar parte ativa. Todos esses processos disseminaram alguma modalidade do Método Aberto de Coordenação (MAC) que, como expomos abaixo, constituiu um avanço importante na forma como a União Europeia conduz a educação e o treinamento. As iniciativas mais diferenciadas que afetavam a educação e o treinamento, e que resultaram desses processos, incluíam:

- (a) A contribuição da educação e do treinamento para a formação do “mercado de trabalho europeu, aberto a todos, acessível a todos” (EUROPEAN COMMISSION, 2001) e para a estratégia europeia de emprego e o crescimento da economia do conhecimento (EUROPEAN COMMISSION, 1997b). A UE apoiou esse desenvolvimento por meio da aprendizagem ao longo da vida, de políticas de educação e treinamento, como o Plano de Ação para habilidades e mobilidade (2002-2004), e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013).
- (b) A modernização e o aprimoramento da qualidade em todos os níveis de educação e treinamento, em consonância com políticas visando à inovação e competitividade na sociedade da informação. Essa iniciativa envolve a promoção de convergência e de um controle mais centralizado do planejamento educacional nacional, tal como defendido pelo Programa Educação e Treinamento 2010 (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002, 2003).
- (c) A construção da Área Europeia do Ensino Superior que facilitaria, por um lado, a mobilidade de estudantes, pesquisadores, acadêmicos e serviços educacionais e, por outro, o reconhecimento mútuo de qualificações e períodos de estudo.
- (d) A formação da área europeia de educação e treinamento profissionalizantes, promovida pelo *European Competences Passport* (Europass), pela certificação de qualificações europeia (EQF) e pelo reconhecimento europeu de períodos de estudo.
- (e) O fortalecimento de uma identidade europeia, da cidadania europeia e da coesão social, em acordo com os objetivos de acessibilidade, abertura e igualdade de oportunidades que visavam à manutenção de um modelo social distintivamente europeu (EUROPEAN COUNCIL, 2002).

Desde o final da década de 1990, tornou-se óbvio que a aprendizagem ao longo da vida tinha-se transformado gradualmente no conceito central e no objetivo estratégico das políticas de educação e treinamento voltadas às sociedades baseadas no conhecimento (EUROPEAN COUNCIL, 2000a, 2000, p. 1). A Comissão enfatizava que

as enormes mudanças sociais e econômicas que estão acontecendo na Europa exigem uma abordagem de educação e de treinamento completamente diferente [...] que precisa ser enfrentada por meio de uma estrutura de aprendizagem ao longo da vida, [...] que estará diretamente ligada à juventude, ao trabalho, à inclusão social e à participação ativa na sociedade (EUROPEAN COMMISSION, 2001, p. 3).

Embora a Comissão reconhecesse as limitações da abordagem de programa de ação, renovou a implementação dos programas Sócrates, Leonardo e Tempus, e iniciativas como aprendizagem a distância (*e-learning*), e habilidades e mobilidade. A Comissão reformulou essa abordagem por meio da introdução de um novo programa integrado denominado Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013). Ao mesmo tempo, enfatizou o Programa Educação e Treinamento 2010, diretamente decorrente da estratégia de Lisboa. Além disso, o papel e o *status* da Comissão continuaram a fortalecer-se em duas áreas: (a) na formação da linguagem de discursos/políticas – por exemplo, Europa do conhecimento, governança europeia e cidadão ativo; e (b) nas práticas de políticas implementadas por meio da estratégia europeia de emprego e nas políticas distributivas dos fundos estruturais (PASIAS, 2006b, p. 91-94).

O Processo de Lisboa para a Educação e o Método Aberto de Coordenação

O Processo de Lisboa para a Educação, o Processo de Copenhague para a Educação e o Treinamento Profissionalizante, e o Processo de Bolonha para a Educação Superior são os elementos constitutivos do discurso que constrói, desconstrói e reconstrói a paisagem educacional europeia. Situados convenientemente dentro da retórica de aprendizagem ao longo da vida, da Sociedade Europeia do Conhecimento e da Economia do Conhecimento, esses processos iniciam e demandam desafios inovadores e radicais, tanto na UE quanto nos Estados-membros, nos processos de tomada de decisões e nas escolhas de políticas para a educação e o treinamento. Eles desafiam a abordagem de comunidade estabelecida há tempos e que opera por meio da implementação de iniciativas, programas e planos de ação da Comunidade em favor de uma abordagem de interesses comuns/objetivos comuns. Essa abordagem de objetivos comuns é essencialmente um enfoque da educação e do treinamento orientado por resultados, que requer mudanças mais amplas, e leva a elas, nos níveis discursivo e político/administrativo.

A Europa do conhecimento, tal como percebida por meio desse novo cânone educacional, corresponde a uma construção específica da realidade europeia que está diretamente vinculada a demandas tecnocráticas na educação. Essas demandas são articuladas em conceitos-chave, tais como novos conhecimentos, novas habilidades e novas competências que descrevem as exigências de economias e sociedades baseadas no conhecimento (OECD, 2000; EUROPEAN COMMISSION, 2005b, d). Nesse sentido, a formação de uma área educacional europeia está intimamente ligada à emergência e à dominância de uma nova elite político-tecnocrata de eurocratas educacionais composta por grupos de especialistas (tecnocratas-burocratas-administradores), tanto no âmbito nacional quanto no âmbito da UE. Essa elite age e toma decisões baseadas mais em critérios tecnocráticos do que em critérios democráticos (RADAELLI, 1999).

No Encontro de Cúpula de Lisboa, o primeiro encontro de Cúpula do Conselho Europeu no novo milênio, os líderes europeus tentaram responder aos desafios criados para a União pelo discurso global contemporâneo. Especificamente, esses desafios incluíam: (a) desafios externos, como a globalização e a submissão ao mercado; (b) os passos futuros no processo de unificação/europeização (ampliação, convergência, integração e unificação); e (c) as principais preocupações dos Estados-membros quanto às reformas necessárias.

Como já foi mencionado, o objetivo estratégico global para a União Europeia, tal como articulado no texto de Conclusões do Encontro de Cúpula de Lisboa era “tornar-se [...] a economia baseada em conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo”. Para esse fim, foi adotado o Método Aberto de Coordenação (MAC) como processo de escolha e de implementação de políticas, e como “um meio de difusão das melhores práticas e de consecução de maior convergência em torno dos principais objetivos da UE”. Entre outras coisas, o MAC permite à Comissão:

- (a) Coordenar órgãos intergovernamentais no processo de estabelecer orientações europeias e de traduzi-las em políticas nacionais e regionais.
- (b) Estabelecer alvos mensuráveis específicos na direção dos objetivos estabelecidos em comum.
- (c) Adotar medidas e cronogramas de implementação, utilizando indicadores e padrões referenciais para comparar seu desempenho com o desempenho de concorrentes mundiais não europeus.
- (d) Avaliar o progresso por meio de monitoramento periódico e revisão por pares.

O Processo de Lisboa para a Educação deu início a uma série de mudanças nas políticas educacionais da UE, entre as quais:

- (a) Uma mudança da abordagem de programas de ação, da Comissão Europeia, para o modelo baseado em competência, do Conselho. Essa nova abordagem priorizava objetivos consensuais de curto e médio prazos e implicava a

avaliação contínua de iniciativas educacionais da UE, utilizando indicadores e padrões referenciais.

- (b) Minimização do método de codecisão da Comunidade e, concomitantemente, do princípio da subsidiariedade para o envolvimento da Comunidade na educação, em favor do método aberto de coordenação, voluntário e com livre acesso.
- (c) Abandono gradual do dogma da não harmonização dos sistemas educacionais dos Estados-membros, em favor de um controle mais europeizado do planejamento educacional nacional e da escolha de políticas.

Essas mudanças nos pontos de vista da UE em relação à educação podem ser vistas como consequência de uma mudança mais ampla no processo de políticas na UE. Depois de 2000, a UE afastou-se gradualmente do intergovernamentalismo neutro/defensivo da década de 1990, que priorizava o controle subsidiário do escopo das atividades da UE, adotando duas direções radicalmente diferentes: um intergovernamentalismo enfático/agressivo, que implicava em comprometimento voluntário dos Estados-membros; e uma noção revisitada de neofuncionalismo, que defendia o efeito de transbordamento da educação para a economia e o emprego.

As mudanças mencionadas acima podem ser lidas claramente na determinação do Conselho Europeu de Lisboa para o Conselho de Educação da UE, no sentido de empreender “uma reflexão geral sobre objetivos futuros concretos dos sistemas educacionais, com foco em preocupações e prioridades comuns, respeitando ao mesmo tempo a diversidade nacional”. Um ano depois do Conselho de Lisboa, o Conselho de Educação identificou três objetivos estratégicos para os sistemas europeus de educação e treinamento:

- “Aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e treinamento na União Europeia”
- “Facilitar o acesso de todos aos sistemas de educação e treinamento”
- “Abrir os sistemas de educação e treinamento para o resto do mundo” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2001, p. 7).

Esses três objetivos estratégicos tornaram-se a base para o estabelecimento, em 2002, do Programa Educação e Treinamento 2010, como referencial único e abrangente de cooperação no campo de educação e treinamento. O Programa traduziu os três objetivos em áreas específicas de políticas que seriam monitoradas de perto e revisadas por grupos de trabalho especializados, que utilizariam um conjunto definido de indicadores e padrões referenciais (EUROPEAN COMMISSION, 2003a).

Seis anos depois do lançamento da Estratégia de Lisboa, os resultados de pesquisas e os relatórios oficiais de progresso indicaram que os efeitos do Processo de Lisboa para a Educação pareciam ser “mais retóricos do que reais” (ERTL, 2006, p. 22). Verificou-se que havia desigualdades graves na consecução dos objetivos

estabelecidos pelos Estados-membros mais antigos da UE (por exemplo, Inglaterra, França, Alemanha), a região sul da Europa (Grécia, Espanha e Portugal) e os novos Estados-membros da Europa Central e Oriental (ERTL; PHILLIPS, 2006; EUROPEAN COMMISSION, 2005a). Em seus relatórios, a Comissão e o Conselho atribuíram esses problemas à imprecisão dos objetivos de Lisboa, argumentando que tais objetivos abrangiam áreas de políticas amplas, mal coordenadas e sem prioridades claramente explicitadas (EUROPEAN COMMISSION, 2003b, 2003c). Ficou claro que o Método Aberto de Coordenação não produziu os resultados esperados, uma vez que dependia excessivamente da disposição ou da capacidade dos Estados-membros de estabelecer um acordo entre os objetivos da convergência europeia e suas próprias particularidades nacionais. Por outro lado, estudiosos de políticas educacionais argumentaram que a causa principal das disparidades observadas e do insucesso na realização dos objetivos de Lisboa é a diversidade de contextos históricos nacionais de educação. Orientações, iniciativas e planos de ação da Comunidade relativos à implementação dos processos de Lisboa e de Copenhague são interpretados e implementados pelos vários Estados-membros de maneiras diferentes e frequentemente divergentes (ERTL; PHILLIPS, 2006, p. 86; EUROPEAN COMMISSION, 2005c).

Ainda que haja problemas claramente identificados no Processo de Lisboa, o fato é que, por meio da Estratégia de Lisboa, discursos de políticas e práticas da Comunidade funcionaram como mecanismo de controle das políticas educacionais dos Estados-membros. O objetivo desse processo era conseguir a convergência dos sistemas de educação e treinamento por meio de um mecanismo contínuo de monitoramento, mensuração e supervisão (HODSON; MAHER, 2001; HOSTENS, 2003; PASIAS, 2005). Como têm argumentado diversos acadêmicos, essa abordagem coincide com o discurso sobre controle, avaliação e performatividade dos sistemas de educação e treinamento que emana de organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e o Fundo Monetário Internacional (SPRING, 1998; BORG; MAYO, 2005; BALL, 2003; ILON, 2002). Esse discurso utiliza termos como competitividade, produtividade, adaptabilidade, flexibilidade, empregabilidade, potencial de treinamento, eficácia e acessibilidade para descrever as principais características básicas que os sistemas educacionais modernos precisam ter de forma a adaptar-se ao ambiente econômico globalizado, competitivo e mutável (OECD, 1994). Defende também processos como controle, monitoramento, responsabilização, controle total de qualidade, padrões, indicadores e marcos referenciais para descrever os instrumentos básicos que os sistemas educacionais precisam utilizar para adaptar-se às demandas das economias baseadas no conhecimento (OECD, 2002). Essa abordagem modifica significativamente a natureza do conhecimento buscado pelos sistemas de educação e treinamento. Enfatiza e prioriza resultados, produtos de aprendizagem e

qualificações. Conhecimento aceitável é o conhecimento útil, mensurável. No contexto de uma economia tecnocrática baseada no conhecimento, o conhecimento é um produto-*commodity* comercial que pode se tornar “consumível” e que é constantemente renovável. Todo o argumento da aprendizagem ao longo da vida baseia-se na premissa de que o conhecimento é “consumível”. No contexto da aprendizagem ao longo da vida, no entanto, não é apenas o próprio conhecimento que é “consumível”, mas também o objeto do conhecimento e o sujeito do conhecimento, tanto individual quanto coletivo.

Nesse contexto, o MAC – um processo que se baseia diretamente nos procedimentos de avaliação de companhias multinacionais para a educação (ARROWSMITH et al., 2004) – cria a necessidade de produzir tecnologias de supervisão como instrumentos para a mensuração do progresso em direção a certos objetivos definidos, por exemplo: (a) inventar tecnologias de desempenho como ferramentas para o intercâmbio das melhores práticas; (b) introduzir tecnologias de contemplação (*theasis*) como ferramentas para gravar e descrever resultados, tais como indicadores, tabelas, gráficos e estatísticas; e (c) utilizar tecnologias de governança como ferramentas de aprendizagem recíproca que podem provocar diálogo político (HAAHR, 2004; NÓVOA; YARIV-MASHAL, 2003; PASIAS, 2005). Desde que os Estados-membros decidam em comum os critérios, os indicadores e os marcos, e formulem os processos de avaliação, aceitarão controles externos no planejamento de políticas. Ao fazê-lo, incorporam mecanismos de supervisão e de conformidade em setores sensíveis e críticos das políticas sociais e educacionais (HOSTENS, 2003; BADHAM, 2003).

A montagem da agenda de Lisboa constitui uma situação crítica do controle simbólico, discursivo e político/administrativo da UE na esfera da educação e na sociedade. Obtém sua legitimação pela abordagem de interesse comum dos Estados-membros e relaciona-se estreitamente com o paradigma neoliberal baseado na tecnocracia, que se transfere rapidamente da economia para a educação e para o treinamento, por meio de práticas de referência e de tecnologias do MAC. Dessa forma, a paisagem educacional europeia é gradualmente dominada por “regimes da verdade” e “sistemas de conhecimento”, que introduzem, reproduzem e legitimam a lógica tecnocrática, de forma a estabelecer um panóptico europeu moderno baseado em tecnologias de governabilidade, supervisão e controle.

Referências bibliográficas

- ADAM, B.; BECK, U.; VAN LOON, J. (Eds.). *The risk society and beyond*. London: Sage, 2000.
- ADDISON, J. T.; SIEBERT, S. W. Vocational training and the European Community. *Oxford Economic Papers, New Series*, v. 46, n. 4, p. 696-724, 1994.
- AGLIETTA, M. Capitalism at the turn of the century: regulation theory and the challenge of social change. *New Left Review*, n. 232, p. 41-90, 1998.

- ANDERSON, B. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso, 1983.
- ARROWSMITH, J.; SISSON, K.; MARGINSON, P. What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination? *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 2, p. 311-328, 2004.
- BALL, S. J. The teacher's soul and the terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, v. 18, n. 2, p. 215-228, 2003.
- BARON, S.; FIELD, J.; SCHULLER, T. (Eds.). *Social capital: critical perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BADHAM, L. Benchmarking for European Community countries: a critical analysis. In: CIDREE/SLO. *Educational ambitions for Europe*. Enschede: Netherlands Institute for Curriculum Development, 2003. p. 153-162.
- BERGGREEN-MERKEL, I. Towards a European educational area. *European Journal for Education Law and Policy*, n. 3, p. 1-7, 1999.
- BONAL, X. The neoliberal educational agenda and the legitimation crisis: old and new State strategies. *British Journal of Sociology of Education*, v. 24, n. 2, p. 159-175, 2003.
- BORG, C.; MAYO, P. The EU Memorandum on lifelong learning. Old wine in new bottles? *Globalisation, Societies and Education*, v. 3, n. 2, p. 203-225, 2005.
- BURTON-JONES, A. *Knowledge capitalism: business, work and learning in the new economy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- CASTELLS, M. *The Information Age: the rise of the network society*. Oxford: Blackwell, 1998. (Economy, society and culture; 1).
- CHRISTODOULAKIS, N.; KALYVITIS, S. The second CSF (Delors' II Package) for Greece and its impact on the Greek economy. *Economics of Planning*, v. 31, n. 1, p. 57-80, 2004.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Detailed work programme on the follow-up of the objectives of the education and training systems in Europe*. Brussels: Office for Official Publications, 2002. (OJ C 142, 14 Jun. 2002).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Council conclusions on reference levels of European average performance in education and training*. Brussels: Office for Official Publications, 2003. (OJ C 134, 07 Jun. 2003).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *The concrete future objectives of education and training systems*. Brussels: Office for Official Publications, 2001. (5680/01 EDUC 18, 14 Feb, 2001).
- DELANTY, G. *Challenging knowledge: the university in the knowledge society*. Buckingham: Open University Press. 2001.
- ERTL, H. European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education*, v. 42, n. 1, p. 5-27, 2006.
- ERTL, H.; PHILLIPS, D. Standardization in EU education and training policy: findings from a European research network. *Comparative Education*, v. 42, n. 1, p. 77-91, 2006.
- EUROPEAN COMMISSION. *Action Program 2000 (Agenda 2000)*. Brussels: European Commission, 2000. (COM (97) 2000).
- EUROPEAN COMMISSION. *Commission staff working document: towards an European qualifications framework for lifelong learning*. Brussels: European Commission, 2005b. (SEC [2005] 957).
- EUROPEAN COMMISSION. *Commission staff working paper: progress towards the Lisbon objectives in education and training*. Brussels: European Commission, 2005a. (SEC [2005] 419).

- EUROPEAN COMMISSION. *Education and training 2010: the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*. Brussels: European Commission, 2003c. (COM (2003) 685 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Green Paper 'Education, training, research: the obstacles to transnational mobility'*. Brussels: European Commission, 1996a. (COM (96) 462).
- EUROPEAN COMMISSION. *Green Paper 'European dimension in education'*. Brussels: European Commission, 1993a. (COM (93) 457 final, 29-9-1993).
- EUROPEAN COMMISSION. *Green Paper 'Innovation'*. Brussels: European Commission, 1995a. (COM (95) 688).
- EUROPEAN COMMISSION. *Green Paper 'Life and work in the information society. People first'*. Brussels: European Commission, 1996b. (COM (96) 389).
- EUROPEAN COMMISSION. *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*. Brussels: European Commission, 2003b. (COM (2002) 779 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Making a European area of lifelong learning a reality*. Brussels: European Commission, 2001. (COM, (2001) 678 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*. Brussels: European Commission, 2005c. (COM (2005) 549 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *The new competences for lifelong learning*. Brussels: European Commission, 2005d. (COM (2005) 548 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Standing group for indicators and benchmarks: final list of indicators to support the implementation of the work programme on the future objectives of the education and training systems*. Brussels: European Commission, 2003a.
- EUROPEAN COMMISSION. *Towards the Europe of knowledge*. Brussels: European Commission, 1997b. (COM (97) 563).
- EUROPEAN COMMISSION. *White Paper 'Growth, competitiveness, and employment: the challenges and ways forward into the twenty-first century'*. Brussels: European Commission, 1993b. (COM (93) 700 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *White Paper 'Teaching and learning: towards the learning society'*. Brussels: European Commission, 1995b. (COM (95) 590).
- EUROPEAN COUNCIL. *The Treaty of the European Union*. Brussels: Office for Official Publications, 1993.
- EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions, Lisbon, 23-24 Mar. 2000*. Brussels: Office for Official Publications, 2000a.
- EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions, Luxembourg, 20-21 Nov. 1997*. Brussels: Office for Official Publications, 1997a.
- EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions, Barcelona, 15-16 Mar. 2002*. Brussels: Office for Official Publications, 2002.
- FIELD, J. *European dimensions: education, training and the European Union*. London: Jessica Kingsley, 1998.
- FOUCAULT, M. Truth and power. In: GORDON, C. (Ed.). *Power/Knowledge*. Brighton: Harvester, 1980. p. 109-133.
- HAAHR, J. H. Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 2, p. 209-230, 2004.
- HARGREAVES, A. *Teaching in the knowledge society: education in the age of insecurity*. Buckingham: Open University Press, 2003.

- HELD, D.; MCGREW, A. *The global transformations reader: an introduction to the globalisation debate*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- HINGEL, A. J. Education policies and European governance: contribution to the interservice groups on European governance. *European Journal for Education Law and Policy*, n. 5, p. 7-16, 2001.
- HODSON, D.; MAHER, I. The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 4, p. 719-746, Nov. 2001.
- HOSTENS, G. Educational policymaking in Europe: a new game. In: CIDREE/SLO. *Educational ambitions for Europe*. Enschede: Netherlands Institute for Curriculum Development, 2003. p. 21-45.
- ILON, L. Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank's education sector strategy paper. *International Journal of Educational Development*, n. 22, p. 475-482, 2002.
- KAZAMIAS, A. Neo-European modernization and education: discourses and policies in an 'imagined Europe'. In: KAZAMIAS, A.; KASSOTAKIS, M. (Eds.). *Greek education: prospects for restructuring and modernization*. Athens: Seirios editions, 1995. p. 550-586 [in Greek].
- KAZAMIAS, A.; ROUSSAKIS, Y. Education for and beyond the knowledge society: a critical analysis of the European discourse on education. *Comparative and International Education Review*, n. 8, p. 71-91, 2007. [in Greek].
- LYOTARD, J. F. *The postmodern condition: a report to knowledge*. Manchester: Manchester University Press, 1984.
- MAGALHAES, A. M.; STOER, S. R. Performance, citizenship and the knowledge society: a new mandate for European education policy. *Globalisation, Societies and Education*, v. 1, n. 1, p. 41-66, 2003.
- NÓVOA, A.; YARIV-MASHAL, T. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? *Comparative Education*, v. 39, n. 4, p. 423-438, 2003.
- MARAVEGJAS, N.; TSINISIZELIS, M. (Eds.). *The integration of the European Union*. Athens: Themelio, 1995. [in Greek].
- OECD. *Knowledge management in the learning society*. Paris: OECD, 2000.
- OECD. *Markets for learning and educational services*. Paris: OECD/CERI, 1994. (CD (94) 9).
- OECD. *Peer review: a tool for cooperation and change; an analysis of an OECD working method*. Paris: OECD, 2002. (Mimeo).
- PASIAS, G. *European Union and education, v.1: institutional discourses and educational policy (1957-1999)*. Athens: Gutenberg, 2006a.
- PASIAS, G. *European Union and education, v.2: educational discourses and policies (2000-2006)*. Athens: Gutenberg, 2006b.
- PASIAS, G. OMC as a policy of 'learning', as a practice of 'theasis' (spectation) and as a technology of 'surveillance' (custody). *Comparative and International Education Review*. Athens, Patakis, n. 5, 2005. [in Greek].
- POLLACK, M. A. The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 3, p. 519-538, 2000.
- RADAELLI, C. *Technocracy in the European Union*. London: Longman, 1999.
- REICH, R. B. *The work of nations: preparing ourselves for the 21st century*. London: Simon & Schuster, 1991.
- SPRING, J. *Education and the rise of the global economy*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 1998.
- STEHR, N. *Knowledge societies*. London: Sage, 1994.
- STONE, D. (Ed.). *Banking on knowledge: the genesis of the global development*. London: Routledge, 2000.

SEÇÃO 4

INDUSTRIALIZAÇÃO, ECONOMIAS DO CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO

INTRODUÇÃO EDITORIAL: INDUSTRIALIZAÇÃO, SOCIEDADES DO CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO

Robert Cowen

Qual é a relação entre o mundo do trabalho e a educação? A resposta de um dinamarquês poderia ser que ele trabalhou duro para merecer seu lugar “no muro de escudos”; a resposta de um *samurai* seria que graças aos conhecimentos que obteve de seu novo *sensei*, seus adversários eram mortos por sua espada com um só golpe.

A irritação perante respostas aparentemente tão irreverentes a uma questão tão delicada é uma indicação de quão moderna é nossa “educação comparada”.

Assumimos que a “educação comparada” deve estar estudando o mundo do trabalho, mas nossa percepção de história e de estruturas sociais na educação comparada é tão limitada (exceto pelo registro de que ainda existem economias agrícolas) que consideramos essa questão – a relação do mundo do trabalho e da educação – significativa em termos de dois sistemas e símbolos de modernidade: o sistema educacional e “o” sistema industrial. Por mundo do trabalho não queremos dizer o mundo dos trabalhadores, soldados e camponeses – mas apenas os trabalhadores.

Portanto, nossa resposta a essa questão – qual é a relação entre o mundo do trabalho e a educação – abrevia rapidamente o tempo histórico; leva-nos de imediato a estudos de mobilidade – como se todas as sociedades, em todos os tempos, tivessem sido organizadas ideologicamente em torno de um imperativo ético de mobilidade social ascendente; e logo nos leva a questionar quão “relevantes” os sistemas educacionais são para o mundo do trabalho.

As principais questões e respostas de “pesquisa”, portanto, concentram-se rapidamente em (i) estratificação social e mobilidades sociais bloqueadas ou viabilizadas; e (ii) “adequação” dos sistemas educacionais às bases sociais e epistêmicas de um certo tipo de sistema de produção. Uma vez aceitos os pressupostos do ponto inicial, as questões estratégicas cruciais passam imediatamente a ser:

- (a) Pode a educação contribuir para o desenvolvimento econômico das sociedades?
- (b) A aquisição de certos tipos de qualificação educacional aumenta, ao longo da vida, o rendimento individual?
- (c) Que tipo de sistema educacional é exigido pelo sistema econômico?

A primeira questão produziu uma importante literatura, que abrange a literatura convencional sobre “desenvolvimento” e a demonstração de que o investimento em educação leva ao crescimento econômico. A questão torna-se comparativamente interessante quando as respostas se referem a lugares como o Japão pós-1868, ou sugerem que a lentidão do “desenvolvimento” na China foi causada por Confúcio.

A segunda questão só pode ser respondida depois que os sistemas educacionais tenham sido implementados, como invenções sociais, por algum tempo, e vem sendo formulada principalmente em sociedades “capitalistas”. Isto posto, requer respostas bastante técnicas, que não se prestam facilmente a uma compreensão comparativa utilizando interpretações históricas, políticas e sociológicas de uma gama de sociedades. A resposta a essa questão tem pertencido ao território dos economistas. A literatura é farta, mas não é complexa como uma literatura comparada, pois não se empenha particularmente em compreender de que forma os números que respondem a essa questão situam-se em termos culturais.

A terceira questão representa uma surpreendente reorganização da forma pela qual o mundo é percebido e da utilidade da educação. Certamente, a questão “que tipo de sistema educacional o sistema econômico exige?” não é aplicável universalmente: os talibãs não faziam tal pergunta, o Irã já há algum tempo se ocupa prioritariamente com outras questões, e as tradições culturais da Noruega e da Dinamarca (embora muito distintas) normalmente não têm priorizado essa questão desde a recuperação da relativa pobreza do final do século XIX. Algumas sociedades – a ex-União Soviética e grande parte do bloco socialista oriental – vêm se recuperando de uma versão de resposta a essa questão enquanto vêm adotando de forma bastante rápida respostas alternativas a essa mesma questão. Mas certos profissionais em algumas sociedades (Inglaterra, por exemplo) vivem diariamente essa questão e a resposta local – neoliberalismo compulsivo extremado – com níveis crescentes de estupefação e irritação diante de seus efeitos sobre os sistemas de saúde, assistência social e educação.

Há uma variante dessa questão: que tipo de sistema educacional o sistema econômico produz? Se por um momento nos deixarmos levar pela pressuposição determinista que a questão abriga, teremos quatro respostas.

Uma resposta é “não produz muita coisa” – como no Camboja de Pol Pot, ou em Esparta, ou em Atenas, onde o conceito de “sistema educacional” exige uma grande exegese e onde as formas de educação oferecidas baseavam-se nos primeiros princípios e não na economia.

Uma segunda resposta é a de orientação profissional na era industrial – como nos países que adotaram e implementaram, no nível de políticas, versões de educação politécnica – por exemplo, Albânia, Bulgária, China, Hungria, Polônia, ex-União Soviética e Vietnã.

Uma terceira resposta é a que reflete em sua estratificação relativamente simples de instituições educacionais algumas das simplicidades da estratificação das

instituições econômicas – tais como os sistemas de educação da Europa Ocidental desde, digamos, 1929 até 1970, ou da maior parte da América Latina, de 1890 a 1990.

O quarto tipo de resposta é supradeterminado: um sistema de educação cujas oportunidades estruturais e cujos conteúdos curriculares e métodos pedagógicos e de avaliação são deduzidos de um primeiro princípio atualmente denominado a “economia do conhecimento”. Este é um primeiro princípio economicista no qual as formas corretas de educação – sociologicamente corretas, historicamente necessárias, culturalmente promissoras – vêm sendo construídas por meio de uma racionalidade dedutiva (COWEN, 2005). A universidade e sua governança tornam-se cruciais – e novos papéis para o Estado precisam ser definidos.

Max Weber (GERTH; MILLS, 1967), em um comentário interpretativo e comparativo clássico sobre os *literati*¹ chineses, demonstrou a relação entre “racionalização”, sistemas econômicos, padrões educacionais e identidade instruída (especialmente a identidade da elite) nas distinções que estabeleceu entre a educação dos cultos e a educação dos “especialistas”. Aqui é brilhantemente exposta a proposição de que, segundo C. Wright Mills, a educação comparada deve buscar formas de compreensão que capturem a interseção e a interpretação de estruturas sociais, forças históricas e identidade individual.

Portanto, temos agora um novo desafio: qual é a relação entre sistemas econômicos, sistemas educacionais e identidade instruída. Não se trata de uma questão relativamente complexa sobre a relação entre alguns *inputs* e alguns *outputs* do sistema educacional para a economia e da economia para o sistema educacional, mas uma questão realmente complexa que indaga sobre a economia política da identidade; as relações entre Estado, universidade e economia; as formas de governança que os relacionam; e as esferas espaciais nas quais isso ocorre (incluindo noções sobre o Estado regional e seus métodos de governança).

A questão sobre o mundo do trabalho e a educação inclui questões sobre a forma pela qual o mundo do trabalho é ideologicamente apresentado como um desafio à educação – a noção de uma sociedade do conhecimento – e o discurso internacional que foi gerado ao redor disso (nos níveis transnacionais, regionais e nacionais). As questões complexas incluem o relativo determinismo de deduzir a forma dos sistemas educacionais e seus métodos pedagógicos, e conteúdos de ensino e estilos de avaliação a partir de um princípio básico – a economia do conhecimento –, e de perguntar se tais processos podem ser evitados ou resistidos, perguntando, portanto, quais são as alternativas educacionais.

Obviamente, é possível dizer que a responsabilidade primeira dos educadores comparativistas como um tipo especial de orientadores de políticas é auxiliar na

1. NT: Intelectuais-burocratas da China Imperial.

formação de sistemas de habilidades por meio da coleta de evidências internacionais sobre qual é o melhor sistema de formação de habilidades, e assim por diante; mas isso não é uma questão ou um questionamento. É meramente um posicionamento da educação comparada como ciência aplicada, a serviço dos financiadores.

A questão permanece, como permaneceu para Durkheim, Weber e Marx: quais são as trajetórias históricas da relação entre sistemas econômicos e os processos e as identidades educacionais (inclusive identidades instruídas e processos de seleção e socialização), e quais são as implicações disso para a imaginação humana, noções de comunidade, autoridade e legitimação, assim como para o sentido do sagrado?

Neste momento, a questão é crítica, uma vez que aparentemente estamos diante de uma racionalidade claramente dedutiva – ou seja, um princípio totalizante: a de que *todos* os sistemas educacionais e a maioria de seus detalhes precisam ser deduzidos a partir de uma definição particular de um futuro econômico.

É evidente que, como todas as racionalidades dedutivas, esta versão de como definir um sistema educacional pela “leitura” de um sistema econômico é clara, entusiasticamente endossada e pouco prudente. Alguns dos processos de construção ideológica de noções de economia e educação, de universidade, de regiões e suas relações significativas, e as consequências emergentes são explorados nos capítulos desta seção.

Referências bibliográficas

COWEN, R. Extreme political systems, deductive rationalities, and comparative education: Education as politics. In: HALPIN, D.; WALSH, P. (Eds.). *Educational common places: essays to honour Denis Lawton*. London: Institute of Education University of London, 2005.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W. *From Max Weber: essays in sociology*. London: Routledge and Kegan Paul, 1967.

INDUSTRIALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO PÚBLICA: COESÃO SOCIAL E ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL

Jim Carl

As expansões da educação pública e da industrialização ocorreram paralelamente. Afinal, não foi o filósofo pioneiro do capitalismo de livre-mercado, Adam Smith, quem previu, desde o início da Revolução Industrial, boas razões para as nações educarem suas populações? “Quanto mais instruídos forem, menos suscetíveis serão à ilusão de entusiasmo ou superstição”, argumentou ele. “Um povo instruído e inteligente, além do mais, sempre será mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e estúpido” (KANDEL, 1933, p. 51). Antes da era industrial, o provimento da educação formal era raro, praticamente em qualquer lugar – dependente de encargos escolares, voluntarista e normalmente disponível apenas para homens. A educação na Europa feudal pertencia à Igreja, e, com sete em cada dez trabalhadores engajados na agricultura, os escassos excedentes só permitiam que uma pequena porcentagem de pessoas ganhasse seu sustento por meio da palavra escrita (BLOCH, 1963; CIPOLLA, 1993). Embora alguns Estados, especialmente nas regiões protestantes, exigissem que as vilas e as cidades mantivessem escolas, essas determinações eram sujeitas aos desejos e recursos das localidades, e frequentemente tinham pouca efetividade material. Com o crescimento da indústria, aumentou o apoio para o crescimento da educação pública, e o resultado foi uma transformação da educação que, de um provimento limitado, passou para sistemas educacionais hierárquicos e em larga escala (KATZ, 1987).

Entretanto, é difícil estabelecer de maneira precisa de que forma se relacionam a industrialização e o desenvolvimento da educação pública. Se tomarmos como unidade de análise o século XIX, que se estende do início da Revolução Industrial às vésperas da Primeira Guerra Mundial, é possível discernir uma correspondência geral entre a expansão da indústria e o aumento da educação em massa. A Revolução Industrial deu origem a taxas crescentes e prolongadas de produtividade, inicialmente na economia britânica e posteriormente na Europa continental, no norte dos Estados Unidos e no norte do Canadá (MADRICK, 2002). Com a ampliação do acesso, a educação de mulheres aumentou, o estudo do currículo clássico diminuiu e, já no século XX, a importância da educação – tanto para o desenvolvimento econômico nacional quanto para a mobilidade individual – ganhou o *status* de um “evangelho educacional” (GRUBB; LAZERSON, 2004, p. 1-2). Os ganhos de rendimentos e de riquezas durante a era industrial tornaram possíveis maiores gastos públicos para

o bem-estar da população em geral, e todos os governos incluíram a educação na ampliação de sua visão de mundo e de sociedade.

No entanto, os objetivos da aplicação dos impostos eram uma questão política e cultural: melhorias internas? Redução da pobreza? Pensão para os idosos? Educação popular? Embora a Revolução Industrial gerasse os excedentes que contribuíram para a demanda da expansão de educação no mundo transatlântico, eram outros fatores – sociais, culturais e políticos – que ditavam o ritmo (MULLER et al., 1987). Adam Smith, por exemplo, não saudou a educação por sua utilidade econômica direta, mas sim por seu potencial de estabilização da sociedade. No início dos novos sistemas educacionais, a coesão social era uma questão central para a educação de cada criança, enquanto que a seletividade da educação para as camadas superiores garantia que diferenças educacionais crescessem em importância como indicadores de estratificação social.

Portanto, quando observamos o crescimento da educação pública, seja tomando como unidade de análise o Estado-nação ou a região, o papel da industrialização como fator causal torna-se menos aparente. Como se sabe, houve na era industrial um descompasso duradouro entre o que se aprendia na escola e as habilidades necessárias para o trabalho (EASTON; KLEES, 1992). Além do mais, no século XIX, as taxas de crescimento industrial e educacional não eram necessariamente correspondentes. A Grã-Bretanha foi a primeira sociedade a industrializar-se, mas o Parlamento só colocou a Inglaterra e o País de Gales no caminho da universalização da educação primária no último terço do século XIX. Por outro lado, a Prússia – uma sociedade amplamente agrária – liderou o mundo com seu sistema extensivo de escolas primárias durante a maior parte dos séculos XVIII e XIX, apesar de seu atraso industrial em comparação com a Inglaterra (RURY, 2005; BOLI et al., 2000). Nos Estados Unidos, foi nas áreas rurais do Nordeste e do Centro-Oeste (mas não no Sul) que a educação atingiu as maiores porcentagens de crianças na primeira metade do século XIX (REESE, 2005). E em muitas das escolas secundárias, faculdades e universidades mais antigas do mundo Atlântico, houve reações no século XIX que fortaleceram o currículo clássico e rejeitaram as ciências. Philippe Aries (1962) relembra que um modelo de escola já havia ampliado sua importância com o advento de novas formas de vida familiar no início da Europa moderna. A industrialização deu um sopro de vida a padrões de educação que já tinham sido estabelecidos nas sociedades de mercado emergentes, e apenas em poucos casos – a fundação de escolas de engenharia, ou as escolas em fábricas, de curta duração – a educação espelhou exatamente a industrialização.

Dado esse descompasso cronológico e devido à escassez de formas de educação industrial, estudos históricos comparativos das origens da educação pública não situam a industrialização como um fator causal direto. A cidadania nacional e o controle social dentro de uma ordem econômica em transformação, este é o *continuum* que recebe a maior ênfase (NÓVOA, 2000). Trabalhos comparativos em

anos recentes baseiam-se em quatro perspectivas para explicar o surgimento da educação pública: a formação do Estado, a ascensão do referencial cultural do Ocidente, a obtenção de *status* e a democratização (CARL, 2000). A perspectiva da formação do Estado em relação à educação examina o Estado industrial em evolução quanto a seus esforços para forjar identidades nacionais e legitimar a ordem econômica em transformação por meio de sua liderança na reforma educacional. Essa perspectiva é utilizada por muitos autores, entre os quais Martin Carnoy (1992), Bruce Curtis (1992), Ting-Hong Wong (2002) e Andy Green (1990, 1997). Green relaciona a desigualdade do desenvolvimento educacional aos esforços de parcelas da classe dominante para utilizar o Estado com o objetivo de manter sua hegemonia, e argumenta que o desenvolvimento educacional acompanha “os diferentes modos de formação do Estado em diferentes países” (GREEN, 1990, p. x).

A ascensão da perspectiva de referencial cultural do Ocidente enfatiza os desenvolvimentos sociais, políticos e intelectuais da Renascença, da Reforma e do Iluminismo na criação de uma nova forma de organização social. Essa perspectiva está presente nos trabalhos de John Boli, Francisco Ramirez e John Meyer (BOLI et al., 2000). Dois desses autores sugerem que a educação pública desenvolveu-se para promover a “unidade nacional” e o “sucesso nacional”, por meio do cultivo de um referencial cultural ocidental que enfatizava indivíduos racionais, religiosidade humanizada, igualitarismo e cidadania universal (RAMIREZ; BOLI, 1987, p. 3; BOLI; RAMIREZ, 1992). Mais recentemente, Stephen Provasnik também situa a educação como um “fator constitutivo na formação da sociedade ocidental” (PROVASNIK, 2001, p. 23).

Se as duas primeiras perspectivas podem ser atribuídas a Antonio Gramsci e Émile Durkheim, respectivamente, as explicações que focalizam a obtenção de *status* e credenciais para o mercado surgem com Max Weber. Margaret Archer (1979) sugere que na Europa grupos burgueses competiam com organizações religiosas que tentavam proteger seu papel como educadores. Algumas vezes os novos “grupos poderosos e dominantes na educação” forçavam o Estado a restringir a influência das escolas religiosas, outras vezes as substituíam por suas próprias escolas ou ainda, outras vezes, cooperavam com as autoridades da Igreja caso as escolas fossem reformadas para satisfazer às necessidades dos grupos que detinham o poder (ARCHER, 1979, p. 143). Randall Collins (2000) argumenta que o credenciamento para os mercados motiva a expansão e o declínio da educação: por exemplo, uma oferta excessiva de credenciais universitárias levou ao declínio das universidades na Europa medieval e no Renascimento, assim como a competição por credenciais escassas levou à expansão do ensino secundário e universitário nos dois últimos séculos. Com uma óptica semelhante sobre a educação secundária e a educação superior, Fritz Ringer e outros introduziram a teoria de reprodução social de Pierre Bourdieu para enfatizar as hierarquias escolares na reprodução das diferenças sociais (MULLER et al., 1987).

A democratização foi destacada recentemente pelo economista Peter Lindert (2004) para explicar o desequilíbrio do desenvolvimento educacional. O autor considera a educação como uma forma de investimento e, em seu amplo projeto, explora a relação entre gasto social e desenvolvimento econômico. Argumenta que o surgimento da educação em massa corresponde especialmente a expansões do sufrágio masculino e, em sua fase inicial de crescimento, ao controle local. No norte dos Estados Unidos, a educação popular foi desenvolvida de forma rápida e precoce por haver direitos eleitorais bem estabelecidos e flexibilidade local. Lindert também aplica essa perspectiva aos estados germânicos aparentemente não democráticos, sugerindo que o controle educacional descentralizado permitiu à Alemanha comportar-se “como um grupo de democracias locais no que toca à educação primária” (LINDERT, 2004, p. 122).

Este capítulo utiliza essas histórias comparativas, assim como estudos de nações individuais, para examinar a influência da industrialização sobre a educação pública na Europa e na América do Norte. Esse novo sistema de produção gerou muitas mudanças para os trabalhadores e suas famílias, mas, para nossos objetivos, a mudança mais destacada foi a criação simultânea de locais de trabalho caracterizados por novas rotinas e formas de controle para muitos, mas também por criatividade e habilidades “altamente sofisticadas” para poucos (BERG, 1979, p. 25). Essa nova ordem industrial e os deslocamentos sociais e a turbulência política gerados por ela deram origem a sistemas educacionais ostensivamente abertos para todos, marcados por ampliação do acesso e melhoria dos padrões que, por um lado, possibilitaram coesão às populações nacionais, mas, por outro, proporcionaram experiências educacionais segmentadas que ajudaram a determinar os lugares dos jovens em um mercado de trabalho de complexidade e estratificação crescentes. De início, discuto de que forma os processos industriais de trabalho influenciaram o desenvolvimento da educação na Inglaterra. Seguindo de maneira geral os vetores históricos do desenvolvimento industrial regional (POLLARD, 1988), considero também a transformação educacional na França e, em seguida, na Alemanha, antes de abordar os Estados Unidos.

Inglaterra

A incubadora da industrialização foi a transição do feudalismo para o capitalismo, cujas causas já de há muito têm estado abertas ao debate e nos interessam apenas na medida em que mudanças sociais e organizacionais, tais como a criação do trabalho assalariado e a produção de *commodities*, sejam mais importantes do que as invenções tecnológicas ou a ampla alfabetização como pré-requisitos para o desenvolvimento industrial, especialmente antes de 1870 (ASTON; PHILPIN, 1990; MADRICK, 2002). A produção têxtil inglesa no final do século XVIII foi o berço da Revolução Industrial e, naquele momento, além de escolas fazerem pouca diferença, a

industrialização teve inicialmente impacto negativo na alfabetização e na frequência às escolas (STEPHENS, 1998). Tanto no sistema de produção doméstica “em vias de extinção” quanto no sistema de produção em fábricas que surgiu paralelamente, os proprietários e os pais precisavam da mão de obra infantil e em nenhum dos dois setores a alfabetização era um pré-requisito para o trabalho. De fato, a única educação necessária para as crianças trabalhadoras era um rápido treinamento local nos próprios processos repetitivos do trabalho (BERG, 1986; WARDLE, 1976).

A educação também era bastante irrelevante para as habilidades dos empreendedores, capitalistas e administradores das primeiras fábricas e operações protoindustriais do final do século XVIII e início do século XIX. Habilidades adquiridas por meio de estágios como aprendiz e tecnologias aperfeiçoadas por tentativa e erro – somadas ao capital social necessário para unir o capitalista ao empreendedor – eram os requisitos, e não as habilidades e credenciais adquiridas nas escolas. “Mesmo alguns dos líderes da Revolução Industrial [...] apesar de serem artesãos habilidosos, eram virtualmente ignorantes” (STEPHENS, 1998, p. 57). Para a maioria dos inventores e inovadores britânicos, a disseminação de ideias ocorria em palestras públicas e por meio de associação a sociedades científicas, e não em universidades e escolas técnicas (MOKYR, 2002). Manifestações favoráveis ao aumento da educação formal prevaleciam em meio a muitos capitalistas e trabalhadores em atividade na região manufatureira da Inglaterra, mas a demanda pelo trabalho infantil e o fato de o norte da Inglaterra ter se industrializado com uma população muito pouco escolarizada proporcionavam contra-argumentos poderosos mesmo ali, na parte do mundo mais avançada economicamente na virada para o século XIX.

Se os desenvolvimentos tecnológicos da primeira revolução industrial foram modestos, as mudanças sociais criadas pelo novo sistema de produção foram imensas, especialmente para os trabalhadores pobres. A dependência do salário, a monotonia do trabalho e o crescimento urbano explosivo tiraram esses trabalhadores da “experiência pré-industrial, da tradição, da sensatez e da moralidade” (HOBSBAWM, 1990, p. 87). A pobreza e o caos enfrentados pelas crianças desse novo proletariado não passaram despercebidos aos observadores contemporâneos, muitos dos quais buscavam por soluções na educação (SIMON, 1960). Reformadores da classe média procuravam estabelecer uma rede de educação popular, e nos primeiros anos da industrialização alguns deles chegaram até mesmo a defender educação universal da mesma qualidade para todas as classes de pessoas. Entretanto, segundo Harold Silver, a

industrialização levou a uma separação muito mais profunda e explícita entre as classes [...] nunca antes vista na Inglaterra pré-industrial. A concepção e o provimento de educação eram, como todos os outros aspectos da sociedade, influenciados por diferentes ângulos de visão (SILVER, 1975, p. 23).

Uma vez que o Estado estendeu o direito a voto a homens que tinham propriedades na década de 1830, as divisões de classe foram ampliadas na reforma educacional proposta, com os trabalhadores reivindicando mais enfaticamente escolas primárias e educação de adultos cujo controle estivesse em suas mãos; e os reformadores de classe média concentrando seus esforços no aumento de escolas secundárias e universidades para seus próprios filhos e defendendo escolas elementares que consideravam apropriadas para as massas. Esses reformadores frequentemente fundiam seu apoio à educação popular e sua admiração pela fábrica. No começo do século XIX, por exemplo, reformadores buscavam um sistema barato de monitoramento para educar grandes números de crianças pobres. Joseph Lancaster e outros afirmaram ter aperfeiçoado um método pelo qual centenas de crianças de todas as idades e habilidades poderiam ser ensinadas em uma mesma sala por meio da “divisão de trabalho aplicada aos processos intelectuais” (KAESTLE, 1973, p. 12).

Ainda assim, a admiração da classe média pela fábrica e a promessa de escolas eficientes a baixo custo não foram suficientes para levar a educação primária às massas inglesas. A perspectiva política de *laissez-faire* continuava a ser popular entre as elites nacionais. A maioria dos historiadores concorda que o voluntarismo – religioso ou outro – era insuficiente para gerar a educação em massa (GREEN, 1991; WEST, 1975). Entretanto, foi com o sistema de voluntários, que prevaleceu até 1870, que a classe trabalhadora lutou para educar-se, e o número de matrículas aumentou em diversas escolas por toda a Inglaterra (LACQUEUR, 1976). A influência do Estado sobre a educação primária aumentou apenas gradualmente, de início com a série de *Factory Acts* (Leis para a Indústria) na primeira metade do século XIX, para encorajar a educação de crianças que trabalhavam nas fábricas; depois, com a *Education Act* (Lei da Educação) de 1870, que criou conselhos de escolas públicas e os autorizou a estabelecer escolas primárias onde estas não existissem; e finalmente, com a educação compulsória, em 1880, e a abolição de encargos escolares, em 1891 (SIMON, 1965). De maneira geral, esses avanços foram paralelos à ampliação dos privilégios dos homens nas décadas de 1860 e 1880 (LINDERT, 2004).

Na literatura sobre industrialização e educação na Inglaterra, atrasos no desenvolvimento da educação figuram frequentemente como uma das principais explicações para o relativo declínio econômico desse país em comparação com o resto do mundo industrializado. De fato, muitos cientistas e industrialistas do século XIX – alguns dos quais eram produtos do bem desenvolvido sistema educacional da Escócia – lamentaram a escassez de educação técnica em comparação com o resto da Europa. Durante a maior parte desse século, a Inglaterra apoiou-se em um sistema de aprendizado em fábricas, reforçado por escolas técnicas de meio período (GREEN, 1997). Quando a Inglaterra entrou no que Fritz Ringer chama de “a alta fase industrial da educação europeia moderna” (RINGER, 2000,

p. 47), que se estendeu da década de 1860 à década de 1920, escolas mais antigas em toda a Europa “viram-se diante de um grupo de rivais mais jovens cujo currículo enfatizava atividades relativamente ‘modernas’ ou ‘práticas’.” Especialmente em resposta ao vigoroso crescimento econômico da Alemanha, o Estado inglês abandonou sua abordagem *laissez-faire* e aplicou-se dedicadamente ao estabelecimento de escolas técnicas no final do século. Juntamente com a educação superior, o sistema tríplice de educação secundária que incluía escolas privadas elitistas, escolas acadêmicas públicas (*grammar schools*¹) e escolas elementares com séries adicionais² técnicas ou profissionalizantes, as escolas começaram lentamente a associar os estudantes a trabalhos técnicos na indústria; mas eram os setores comerciais, governamentais e profissionais que recebiam a maior parte dos graduados, alguns deles mulheres (LOWE, 1987). Mesmo as escolas privadas aristocráticas abriram suas vagas para filhos homens de profissionais e industriais, e há pouca evidência de que o *ethos* cavalheiresco das escolas privadas dissuadisse os estudantes de seguir seus pais em carreiras semelhantes (RUBENSTEIN, 1993; HONEY, 1987). A demanda das classes médias e trabalhadoras por uma educação apropriada a um sistema econômico que se industrializava e se burocratizava rapidamente logrou avançar na educação secundária e na educação superior, mas dentro de um sistema em que as escolas privadas, as *grammar schools* e as universidades tradicionais mantinham seu exclusivismo e seus currículos clássicos (KAZAMIAS, 1966).

França

Ao final do velho regime na França, não era muito evidente que a Inglaterra a tivesse superado em capacidade industrial. Ao norte e a oeste de Paris, em uma região que se estendia até a Bélgica e a Alemanha, ocorria uma transformação semelhante para a protomanufatura e para o sistema têxtil industrial, impulsionada por depósitos adequados de carvão e minério de ferro (POLLARD, 1988). Ademais, embora não fosse tão instruída quanto a população da Inglaterra, a população da França do século XVIII era tão vinculada na região norte a escolas da Igreja e a súditos instruídos quanto em qualquer lugar do mundo. Exceto pelas comunidades menores e mais isoladas do interior da França, as vilas proporcionavam pelo menos pequenas quantias para remunerar professores e, nas cidades maiores, essas quantias eram divididas entre escolas privadas e beneficentes

1. NT: Na Inglaterra, as *grammar schools* são escolas secundárias acadêmicas, mantidas pelo governo, destinando-se principalmente à preparação para o ensino superior. Originalmente, dedicavam-se ao ensino das línguas clássicas; depois, incorporaram outras disciplinas ao currículo – como ciências, matemática, história, e geografia.
2. NRTT: As escolas elementares com séries adicionais destinavam-se à preparação técnica e vocacional, incluindo aprendizagem comercial.

(MAYNES, 1985). Quanto à escolarização além do nível fundamental, a monarquia havia estabelecido uma série de escolas verdadeiramente pioneiras em engenharia militar, civil e de mineração; ao mesmo tempo, embora desarticuladas pela expulsão dos jesuítas durante a década de 1760, as escolas secundárias e universidades proviam educação semelhante àquela oferecida por outras sociedades europeias ocidentais a suas elites (ARTZ, 1966; BARNARD, 1969).

A revolução e o estado de guerra vigente até 1815 adiaram muito o desenvolvimento industrial francês (SCHAMA, 1989), e quanto à educação, esse período foi salpicado de iniciativas frustradas de educação popular e construção de instituições de ensino para as elites. Esse período deixou como legado educacional o princípio de soberania do Estado secular sobre a Igreja, que interrompeu a extensão da educação para todos, mesmo tendo acelerado o desenvolvimento da educação técnica e um sistema unificado de escolas secundárias e superiores. Em Paris, as Assembleias geraram dois planos bem conhecidos, atribuídos a Talleyrand e Condorcet, que requeriam ensino primário acessível a todos, homens e mulheres, mas o aprofundamento das crises de autoridade impediu que se transformassem em leis (BAILEY, 1988). A ofensiva anticlerical do final do século XVIII desarticulou o suprimento de professores e reduziu a receita da Igreja, diminuindo assim o número de escolas primárias – algo que Napoleão pouco fez para remediar, apesar da persistência do espírito revolucionário de igualdade e de sua reconciliação com a Igreja. A educação técnica, por outro lado, expandiu-se com a fundação da *École Polytechnique* em 1794, e posteriormente, de outras escolas. O Estado Imperial de Napoleão favoreceu a educação secundária com sua rede de liceus (*lycées*) em 1802, e sua codificação de um sistema educacional hierárquico, o *Université*, que colocava todas as escolas – seculares e religiosas – sob a supervisão centralizada do Estado (GREEN, 1990).

O Estado francês ordenou o provimento de educação em massa nas décadas de 1830, 1860 e, novamente, na década de 1880, sendo que os últimos decretos do ministro de Educação, Jules Ferry, tornavam a educação primária compulsória e gratuita. Nessa expansão, várias tendências relacionavam-se ao desenvolvimento industrial. Em departamentos com atividades comerciais e industriais relativamente intensas, o Estado e a Igreja proporcionavam mais escolas e engajavam mais alunos do que em departamentos mais isoladas dos mercados emergentes. Nos próprios distritos industriais, entretanto, a frequência à escola geralmente era mais baixa do que em cidades comerciais e vilas próximas devido ao trabalho infantil nas fábricas. Embora em 1841 tenha sido aprovada a única lei relativa a escolas em fábricas tornando obrigatória a instrução em meio período, essa regulamentação não foi amplamente aplicada, e os proprietários podiam limitar o período de instrução a uma hora por dia. As diferenças de provimento escolar entre as regiões em toda a França diminuiu na segunda metade do século XIX, quando as exigências do Estado chegaram às áreas rurais

(GREW; HARRIGAN, 1991; ANDERSON, 1975). O desenvolvimento econômico lançou o alicerce financeiro para a expansão educacional; decretos estatais surgiram em meio aos períodos de crescimento educacional. A maior taxa de crescimento na implantação de escolas ocorreu durante os períodos da Restauração e da Monarquia de Julho, no início do século, mas a Lei Guizot, de 1833, que determinava a existência de uma escola em cada comuna, aumentou ainda mais a alocação de impostos estatais e locais para a educação (GREW; HARRIGAN, 1991; LINDERT, 2004).

A educação primária tornou-se a norma no final do século XIX, com matrículas e verbas aproximando-se dos níveis registrados na Alemanha e no norte dos Estados Unidos. Na França rural, porcentagens crescentes de pais reconheciam a utilidade de mandar seus filhos para a escola, especialmente em termos de acesso a postos de trabalho no governo e a não dependência de terceiros para transações e correspondências simples (WEBER, 1976). Os objetivos da expansão da escola primária começaram a mudar na metade do século, de forma que justificativas industriais assumiram lugar ao lado dos objetivos de cidadania, moralidade, religiosidade e deferência. Os reformadores começaram a educar os “filhos homens dos trabalhadores” para os escalões mais baixos das ocupações técnicas, enquanto a classe média tendia a “abandonar a indústria pelas profissões liberais” (ANDERSON, 1975). Para meninos – e cada vez mais para meninas, cujo destino não seria o liceu e estudos posteriores –, as escolas primárias superiores (*écoles primaires supérieures*), comuns nas maiores cidades após 1833, abriram espaço para estudos comerciais; e mais tarde, as escolas práticas de comércio e indústria (*écoles pratiques de commerce et l'industrie*), também como extensão da escola primária, ofereciam formação profissionalizante para trabalho especializado e tarefas comerciais (GREEN, 1997).

Entretanto, persistiram nítidas distinções de classe entre a educação primária e secundária para os alunos mais jovens. Antes de 1920, não apareceu nada semelhante às escolas comuns para as crianças francesas nas séries iniciais. Até o final do século, a educação secundária e a educação superior continuaram em caminhos elitistas que enfatizavam as artes liberais como base, e conhecimentos técnicos e comerciais como ápice. Os liceus mantiveram suas posições de alto *status* mesmo quando a universidade incrementou o estudo de ciências naturais, de forma que, por volta de 1880, um terço dos estudantes seguia um currículo científico. Entretanto, francês, latim, matemática e filosofia mantiveram suas posições privilegiadas. Específicas da França, as *grandes écoles* do século XIX expandiram-se sobre as quase moribundas universidades – as *grandes écoles* eram instituições altamente seletivas que admitiam essencialmente filhos de profissionais, industriais e burocratas, e o faziam com combinações singulares entre o liberal e o técnico. Para a admissão, tanto a preparação acadêmica quanto

os exames de entrada focalizavam inflexivelmente as artes liberais, mas, uma vez concluído o processo de admissão, a maioria das *grandes écoles* enfatizava engenharia, ciências aplicadas e negócios e administração pública (RINGER, 1979; BOURDIEU, 1996). Embora a maioria dos capitães da economia e do Estado franceses no começo do século XX tivesse estudado disciplinas comerciais e técnicas, a seleção para tais estudos permanecia vinculada ao pertencimento à burguesia e às disciplinas acadêmicas tradicionais, mais do que às necessidades práticas da indústria.

Alemanha

Assim como na Inglaterra e na França, na transição para a economia de mercado no final do século XVIII havia turbulências no interior da Alemanha, embora o desenvolvimento de fábricas movidas a água e a vapor estivesse atrasado em uma ou duas gerações em relação à Inglaterra. Algumas poucas regiões experimentaram a protoindustrialização têxtil: algumas escolas combinavam leitura e religião em uma parte do dia e fiação de lã e linho na outra. Enquanto isso, as propriedades na região leste consolidavam-se com colheitas mais eficientes de grãos para exportação. Significativamente, tais mudanças na divisão do trabalho ocorreram em Estados, especialmente na Prússia, onde as lideranças já encorajavam a educação elementar para camponeses e operários. Enquanto na Inglaterra as posições da elite que se opunham à educação pública para as massas predominaram durante toda a primeira fase da industrialização (KAESTLE, 1976), a Prússia e outros Estados germânicos favoreceram a educação obrigatória das “ordens inferiores”, desde que “inculcasse obediência e diligência” e não o desejo de abandonar a força de trabalho agrícola ou protoindustrial (MELTON, 1988, p. 114). As derrotas militares nas Guerras Napoleônicas impulsionaram ainda mais a educação, com a expansão do sistema de escola primária pública (*Volksschule*) e a criação de uma burocracia educacional prussiana que contribuía para os esforços de construção da nação (GREEN, 1990).

Ademais, os Estados germânicos intercediam a favor de escolas primárias que herdassem uma tradição devocional, que poderia diferir da visão dos governantes e de seu alto clero, mas que estivesse de acordo com a visão da maioria das pessoas comuns. As escolas, incluindo seus professores e alunos, permaneceram organizadas segundo linhas confessionais durante a Primeira Guerra Mundial (MELTON, 2001; LAMBERTI, 1989; KENNEDY, 2005). Combinada a um maior grau de controle local, a relativa unidade entre Estado e Igreja pode explicar por que operários e camponeses aceitaram oferecer recursos e mandar seus filhos para escolas elementares patrocinadas pelo Estado com maior aquiescência do que seus pares na Inglaterra, e porque, no início do século XIX, os países germânicos tinham o maior sistema de educação primária do mundo.

Entretanto, a expansão industrial acentuada só viria a ocorrer nas décadas de 1850 a 1870, quando as regiões do Ruhr, da Saxônia e da Silésia tomaram a liderança. Isso coincidiu aproximadamente com a ascensão da Alemanha imperial. É fácil, portanto, superestimar o desenvolvimento da educação elementar antes dos meados do século: é possível que Frederico II da Prússia tivesse anunciado já em 1763 seu famoso decreto de educação obrigatória para crianças da área rural, mas a falta de uma rede eficiente de transporte e de recursos necessários para os gastos sociais significava que a educação não estava disponível universalmente (MELTON, 1988). Ao invés de depender da iniciativa do Estado imperial, a capacidade das autoridades locais de aumentar impostos por meio de seus próprios conselhos escolares, traduziu-se, em algumas regiões (especialmente no oeste em processo de urbanização e industrialização), em amplas redes de escolas elementares; ao mesmo tempo, a educação elementar nas regiões agrícolas ao leste, com grandes propriedades, geralmente careciam de financiamento e matrículas, refletindo a relutância das elites locais em permitir que a escola interrompesse o provimento de mão de obra, muito embora fosse desejo da Prússia germanizar as crianças das áreas polonesas (LINDERT, 2004). Na região Oeste, em meados do século, o Estado favorecia a frequência escolar restringindo o trabalho infantil nas fábricas, e exigindo que os operários jovens frequentassem a escola em meio período (LAMBERTI, 1989).

A educação secundária alemã também se beneficiou do apoio do Estado, que se esforçou por acentuar o vínculo das escolas à estrutura social. Von Humboldt, por exemplo, tornou os nove anos do *Gymnasium* uma instituição estatal, com exames que qualificavam os estudantes para o estudo universitário e para a burocracia do Estado. Nessas instituições clássicas, reformas curriculares subsequentes abriram mais espaço para o estudo das ciências naturais do que ocorreu nas escolas públicas inglesas (GREEN, 1990). A escola secundária acadêmica (*Gymnasium*) era frequentada principalmente pelos filhos daqueles que exerciam profissões cultas e dos funcionários públicos de alto escalão, mas novas formas de educação secundária surgiram na metade do século – em especial, a *Realschule*³, que criou uma separação entre a emulação da cultura acadêmica de alto nível do *Gymnasium* e a preparação da parte de sua clientela mais orientada para atividades comerciais e industriais, com currículos mais centrados na formação científica. Para os meninos que deixavam a escola precocemente e para aqueles que permaneciam até a formatura, e até mesmo para chegar à universidade, esse novo sistema de escolas secundárias acadêmicas mantinha estreitos vínculos com os mercados de trabalho – não em termos do que era estudado, mas sim em

3. NRTT: A *Realschule* era uma escola secundária com ênfase nas disciplinas científicas. Ainda hoje, entre os tipos de escola secundária alemã, a *Realschule*, com duração de seis anos, destina-se aos alunos que optam por um estudo prático e teórico.

termos de credenciais educacionais que correspondiam a atividades ocupacionais criadas no serviço público, ampliando-se depois para serviços nas áreas comerciais e industriais (MULLER, 1987).

Outras formas e reformas escolares além do nível elementar tiveram estreitas aplicações industriais, uma vez que aquilo que era estudado tinha tanta importância para o trabalho técnico, comercial e administrativo quanto as credenciais educacionais. Em escolas suplementares de meio período para os rapazes graduados na *Volksschule*, por exemplo, grande parte do currículo era centrado em “treinamento profissionalizante para futuros trabalhadores na agricultura, na indústria e no comércio” (ALBISETTI, 1996). Estimulado pela Lei de Proteção ao Trabalho Manual, de 1897, o Estado alemão estabeleceu um sistema de educação e certificação profissional centrado tanto na escola quanto na empresa (HANSEN, 1997). Essa rede bem articulada de educação profissional para ocupações de menor qualificação surgiu paralelamente às escolas secundárias acadêmicas. No nível superior, a Alemanha imperial fundou uma rede de *Technische Hochschulen* (essencialmente universidades politécnicas), e dentro das universidades mais antigas proliferou o estudo científico com aplicações industriais: por exemplo, industrialistas endossaram a Associação para o Progresso da Física e da Matemática Aplicadas, de *Göttingen*. Mas a demanda por conhecimento científico e de engenharia não poderia ser atendida apenas pela educação superior: nas décadas de 1880 e 1890 surgiu, sob o patrocínio da indústria, uma grande quantidade de escolas técnicas particulares e faculdades de administração para estreitar as conexões entre habilidades técnicas e administrativas aprendidas na escola e as indústrias químicas e elétricas de ponta (ALBISETTI, 1996; MOKYR, 2002; GISPEN, 1989).

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, onde o desenvolvimento industrial e educacional após a Guerra Civil ocorreu em ritmo que eclipsou o crescimento europeu, o sistema educacional manteve um grau de autonomia em relação à lógica do desenvolvimento capitalista, mas em menor escala do que os sistemas educacionais que se desenvolviam no continente europeu. Nos Estados Unidos, o provimento de educação para os níveis primário, secundário e terciário igualava ou superava os países europeus mais avançados em termos educacionais – inclusive a Alemanha, que os reformadores educacionais americanos procuravam copiar a partir da década de 1830 –, de tal forma que, por volta da Primeira Guerra Mundial, até mesmo a educação secundária estava se tornando um rito de passagem para a maioria dos adolescentes, homens e mulheres (JEISMANN, 1995; REESE, 2005; LINDERT, 2004).

Deixando de lado por um momento as grandes variações regionais que são mascaradas por tais generalizações sobre os Estados Unidos, o que contribuiu para um crescimento educacional tão vertiginoso? Como é de conhecimento geral, após

a Revolução, os Estados Unidos diferenciaram-se de muitos Estados-nação europeus em muitos aspectos: sem aristocracia ou monarquia hereditária, com uma identidade protestante, mas sem uma Igreja oficializada, inexistência de uma classe burocrática isolada e identificável, um sistema de governo altamente descentralizado, níveis relativamente altos de sufrágio masculino, uma forte dependência de imigração e fronteiras em expansão – todas essas forças tornavam difícil o crescimento da oposição à educação em massa (GREEN, 1990). Além disso, a revolução do mercado permeou a nova nação quase desde seu início, o que reforçou uma ideologia de autodesenvolvimento individual que era bem-vinda a uma ampla parcela da população, gerando não só maior demanda por escolas, mas também ajudando a consolidar uma crença generalizada de que a educação deveria estar intimamente ligada ao mundo do trabalho (SELLERS, 1991; COHEN, 1999; FINKELSTEIN, 1991). Essas características ajudaram a moldar um sistema de educação popular amplamente difundido que atraiu desde o início mais atenção da elite e das massas do que sua versão inglesa e no qual o acesso era determinado mais pela cultura do que pela classe. Em outras palavras, como nação em crescimento que reunia vários grupos linguísticos, religiosos e étnicos da Europa, da África, da Ásia e da América do Norte, os reformadores da educação buscavam uma “coesão cívica” no seio de uma “democracia competitiva”, mesmo quando moldavam sistemas marcados por hierarquias raciais e culturais (TYACK, 2003, p. 3).

Embora seja difícil estabelecer uma correspondência estrita entre industrialização e desenvolvimento educacional na educação primária norte-americana, há, entretanto, fortes ligações entre elas. Antes da Revolução Industrial, já estava generalizada uma educação rudimentar no norte dos Estados Unidos, onde predominavam pequenas propriedades de protestantes devotos de várias denominações (AXTELL, 1974; CREMIN, 1970). As três décadas anteriores à Guerra Civil testemunharam o nascimento de um sistema de fábricas têxteis de algodão, a concentração e a sistematização da manufatura de outras *commodities* em locais de trabalho maiores, a dependência do trabalho de imigrantes nas cidades em crescimento e, com a proliferação dos transportes fluviais e ferroviários, o apelo crescente do mercado para os fazendeiros do Norte. Ao mesmo tempo, as escolas distritais, mantidas localmente por uma combinação de impostos sobre a propriedade e encargos escolares, tornaram-se o alvo dos reformadores educacionais, assim como as escolas urbanas, que se caracterizavam por fazer maiores distinções de classe, culturais e de gênero do que suas correspondentes rurais. Líderes sociais influentes, como Horace Mann, de Massachusetts, que buscaram padronizar e centralizar as escolas primárias durante aqueles anos, geralmente tinham o apoio dos proprietários das fábricas e dos comerciantes, embora as taxas de matrícula escolar tendessem a ser mais baixas do que as de escolas de distritos rurais (BOWLES; GINTIS, 1976; KAESTLE; VINOVSIS, 1980).

Nos estados do Sul, inversamente, a Revolução Industrial concentrou a agricultura em uma monocultura escravagista de exportação; os legisladores sulistas viam a educação em massa como uma instituição nortista hostil à estabilidade social da economia agrária sulista, cujo setor mais dinâmico dependia do trabalho escravo. Embora o “movimento educacional das pessoas libertadas”, da década de 1860, colocasse os estados sulistas a caminho da educação em massa (WILLIAMS, 2005, p. 6), a resposta das elites sulistas à demanda por educação no seio de um sistema comercial diversificado de “trabalho assalariado e produção para o mercado” resultou em uma educação baseada em segregação racial e grandes desigualdades (LELOUDIS, 1996, p. xii). Embora tenha deixado marcas menos nítidas nas escolas comuns dos estados nortistas, também aqui a industrialização foi acompanhada pela segregação racial (DOUGLAS, 2005).

Os reformadores da escola comum no Nordeste e no Centro-Oeste foram bem-sucedidos na transformação das escolas rurais e urbanas em sistemas educacionais coerentes, com controle centralizado restrito. Embora esse “renascimento da escola comum” não tenha ocasionado um aumento vertiginoso das taxas de frequência escolar ou de construção de escolas, a centralização estatal foi necessária para impulsionar esse movimento além do que teria sido possível atingir apenas por esforços voluntários locais. Além disso, o movimento da escola integrada que se espalhou pelos estados do Norte padronizou a educação primária por meio da defesa pelos reformadores da seriação progressiva, da manutenção cuidadosa dos registros e do início da educação formal de professores (KAESTLE, 1983; KATZ, 1987). Para as crianças protestantes brancas que viviam na região norte dos Estados Unidos, a educação integrada tornou-se quase universal em meados do século. Embora a consolidação desse sistema tenha correspondido temporalmente ao desenvolvimento capitalista, os educadores ensinavam os rudimentos de leitura, escrita e aritmética incluindo disciplina, religiosidade e respeito à nação, mais do que preparação para as fábricas e para o mercado de trabalho.

No início do século XIX, a educação secundária e a educação superior consistiam em um pequeno número de *grammar schools* que enfatizavam o ensino do latim, uma rede ativa de academias – frequentemente coeducacionais –, e em um conjunto bastante disseminado de faculdades para homens, organizadas segundo linhas religiosas. Institucionalmente, as mudanças mais notáveis nos cem anos seguintes foram o surgimento da escola secundária pública e o nascimento da moderna universidade de pesquisa. Única entre os sistemas educacionais discutidos, a educação secundária nos Estados Unidos evoluiu a partir das escolas integradas, e não como resposta externa às escolas monopolizadas pela aristocracia e pelas classes profissionais (GOLDEN; KATZ, 1999). O ensino de latim já havia quase desaparecido nas décadas da Revolução; a maioria das famílias que podia abrir mão do trabalho de seus filhos buscava currículos que fossem tanto práticos quanto acadêmicos, o que significou que inglês e ciências tinham seu lugar ao lado do

estudo clássico (REESE, 1995; NASH, 2005). Em geral, os estudantes das academias pertenciam a um grupo representativo das classes intermediárias (BEADIE; TOLLEY, 2002), mas os defensores das escolas integradas as qualificavam como elitistas em seu esforço para absorvê-las e construir escolas secundárias como “faculdades do povo” – o topo do sistema público (REESE, 1995, p. 57).

Muitas famílias burguesas aceitaram a agenda dos reformadores da escola integrada para a educação secundária. Esse apoio podia ser atribuído, em parte, à escassez de academias com grandes verbas (a regularidade do apoio de impostos assegurava estabilidade institucional para um setor secundário que tinha sido dominado por academias mais empresariais); em parte, à persuasão da retórica meritocrática dos entusiastas da escola secundária (a admissão seletiva baseada no desempenho acadêmico funcionava bem na democracia jacksoniana e, ao mesmo tempo, predeterminava que filhos e filhas da classe média pudessem subir um degrau na concorrência acadêmica); e em parte, devido à limitada tradição de escolas secundárias apoiadas pela Igreja em meados do século (REESE, 1995; TERZIAN; BEADIE, 2002). Por volta de 1900, quando da segunda revolução industrial, já estavam construídos os alicerces para a escola secundária integrada. O declínio do trabalho remunerado para adolescentes contribuiu para o florescimento das matrículas nas escolas secundárias nas duas primeiras décadas do século XX. Os líderes da educação responderam com um currículo diferenciado de cursos profissionalizantes, domésticos, comerciais e de preparação para o ensino superior em uma única instituição, o que, acompanhado pela ampliação do sufrágio e por relações tensas entre a gestão e o trabalho, normalmente debilitava os esforços para a construção em separado de escolas acadêmicas e profissionalizantes financiadas por impostos para os adolescentes dos EUA.

Em meados do século XIX, as escolas secundárias competiam pelos estudantes com academias, escolas normais e instituições isoladas de ensino superior; no entanto, por volta do final do século, essas instituições e as universidades começaram a superar as escolas secundárias no topo da pirâmide. Uma vez que os desenvolvimentos econômicos levaram muitos proprietários de negócios e fazendeiros a considerar precárias suas posições econômicas, os pais de família buscaram proteger seus filhos com credenciais educacionais, inicialmente do nível secundário, como porta de entrada para posições assalariadas nos setores manufatureiros e comerciais em expansão; e posteriormente, no começo do século XX – quando filhos e filhas da classe operária matriculavam-se mais frequentemente no ensino secundário –, com diplomas do nível terciário, que dava às famílias das classes intermediárias o benefício adicional de uma rota segura para as profissões (LABAREE, 1997; BROWN, 1995). O crescimento industrial proporcionou as bases necessárias para que instituições isoladas de ensino superior atendessem à demanda crescente. A concentração de riqueza proporcionou vastas e novas

dotações às instituições isoladas de ensino superior, e a criação de fundações educacionais expandiu a oferta curricular, além de trazer ordem ao novo sistema. O governo federal aumentou o apoio para a pesquisa aplicada em agricultura, engenharia e mineração com uma série de concessões de terras que tiveram início na Guerra Civil, mas que se expandiram significativamente na década de 1890. As faculdades isoladas mais renomadas trouxeram para sua órbita escolas profissionalizantes e, dado seu interesse na admissão de alunos das escolas secundárias, tornaram-se atores importantes na reforma da educação secundária. A oferta de educação técnica, embora talvez ainda não estivesse no mesmo nível das escolas de ponta do continente europeu, contribuiu para o intercâmbio de conhecimentos entre as novas universidades americanas e as grandes corporações (THELIN, 2004).

Conclusão

O crescimento industrial tornou possível o desenvolvimento da educação de massa nos Estados europeus e norte-americanos; o excedente econômico possibilitou aos Estados o bom aproveitamento da meta inicial do Iluminismo de forjar identidades nacionais para as populações dentro de suas fronteiras. No entanto, o desafio de concentrar-se no papel da industrialização para o crescimento da educação pública exige que sejam evitados os perigos do funcionalismo econômico. Embora a educação tenha-se tornado mais importante tanto em termos de recompensas socioeconômicas individuais quanto de desenvolvimento industrial – nacional e regional – ao longo dos séculos XIX e XX, não há uma relação intrínseca entre aquilo que se aprende na escola e o crescimento econômico, ou entre aquilo que se aprende na escola e o que os operários fazem em seu trabalho (BILLS, 2004). Nem a crescente complexidade na divisão de trabalho, nem o aumento da produtividade econômica desencadeiam mudanças qualitativas ou quantitativas imediatas no sistema educacional.

Há dois fatores críticos que problematizam as relações entre o sistema educacional e o sistema econômico que tornam seu relacionamento complexo e difuso. Primeiramente, sistemas escolares são criaturas do Estado, seja do Estado eclesiástico da Europa medieval e pré-moderna, seja do Estado laico em ascensão desde o século XVIII. As concessões mútuas das demandas populares e das elites ampliaram o escopo e o alcance do Estado na era industrial, dando-lhe autoridade e poder legítimos de mediador. Cada vez mais, as disputas nas relações de produção foram atenuadas pelos mecanismos burocráticos do Estado, que incluíam a modelagem da construção do conhecimento por intermédio da instituição da escola (APPLE, 1996; CARNOY, 1984). Em segundo lugar, os sistemas educacionais têm autonomia e lógica próprias: autonomia, uma vez que as escolas são uma forma institucional antiga – o desenvolvimento capitalista não as inventou; lógica, uma

vez que a tradição acadêmica herdada do passado serve como um poderoso contrapeso para as demandas profissionalizantes dos estudantes e das exigências dos empregadores. Mesmo durante as reviravoltas técnicas, profissionais e vocacionais que marcaram a educação secundária e superior no último século, as artes liberais ainda se mantêm no currículo (LABAREE, 2006).

São esses dois fatores críticos – a formação e a autonomia institucional do Estado – que exigem que os educadores comparativistas deem atenção especial à história, pois é nos estudos históricos comparativos sobre o crescimento dos sistemas educacionais em uma variedade de regiões e Estados-nação que as variações e diferenças podem ser reveladas. A busca por um fator causal único, como a industrialização, pode apenas esclarecer tendências gerais de longo prazo. Para uma análise mais detalhada, a mistura dessa unicidade de propósitos com o estudo histórico cuidadoso de todo o ambiente – cultural e político, além de econômico – produz compreensões mais ricas. Por exemplo, a tese de um referencial cultural ocidental emergente como a força básica da expansão educacional desde a Renascença, desenvolvida pelo sociólogo John W. Meyer e outros na Universidade de Stanford, é valiosa para a compreensão de tendências globais em educação. No entanto, a ênfase na educação como o topo de uma organização social ocidental tende a mascarar variantes regionais e nacionais importantes. Algumas dessas variantes são sugeridas aqui, como as diferenciações anglo-germânicas em educação profissionalizante ou as diferenças franco-americanas quanto ao relacionamento entre escolas profissionais e universidades. Reiterando, trabalhos comparativos que estudam a formação do Estado e as formas educacionais persistentes herdadas antes da transição do feudalismo para o capitalismo são os mais promissores para a explicação de semelhanças e diferenças na história comparada da educação pública.

A estratificação e a coesão social sobreviveram como qualidades gêmeas dos sistemas da educação pública que se desenvolveram na era industrial. O acesso às mais altas realizações dos sistemas educacionais – em que a preparação profissional e técnica ocorreu mais sistematicamente – foi filtrado por meio de estudos nas escolas elementares e secundárias que permaneceram inexoravelmente acadêmicas, especialmente nas áreas de conhecimento de maior *status*. Ainda assim, líderes de sistemas educacionais também buscaram socializar cada criança nos novos padrões econômicos, sociais e políticos que reorganizaram os Estados-nação do mundo atlântico. Portanto, do século XIX resultaram sistemas de educação pública que contribuíram para a coesão de Estados-nação já em sua origem, para determinar e legitimar novas formas de estratificação social em sociedades que passavam por rápida mudança industrial.

Referências bibliográficas

- ALBISSETTI, J. Education. In: CHICKERING, R. (Ed.). *Imperial Germany: a historiographical companion*. Westport, CT: Greenwood Press, 1996. p. 244-271.
- ANDERSON, R. D. *Education in France 1848-1870*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- APPLE, M. *Cultural politics and education*. New York: Teachers College Press, 1996.
- ARCHER, M. *The social origins of educational systems*. Beverly Hills, CA: Sage, 1979.
- ARIES, P. *Centuries of childhood: a social history of family life*. New York: Vintage, 1962.
- ARTZ, F. D. *The development of technical education in France, 1500-1850*. Cleveland, OH: Society for the History of Technology, 1966.
- ASTON, T. H.; PHILPIN, C. H. E. (Eds.). *The Brenner debate*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- AXTELL, J. *The school upon a hill*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- BAILEY, C. Municipal government and secondary education during the early French Revolution: Did decentralization work? *French History*, n. 12, p. 25-42, 1988.
- BARNARD, H. C. *Education and the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- BERG, M. *The age of manufactures, 1700-1820*. New York: Oxford University Press, 1986.
- BERG, M. (Ed.). *Technology and toil in nineteenth century Britain*. London: CSE Books, 1979.
- BILLS, D. *The sociology of education and work*. Oxford: Blackwell, 2004.
- BLOCH, M. *Feudal society*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- BOLI, J.; RAMIREZ, F.; MEYER, J. Explaining the origins and expansion of mass education. In: SANDERSON, S. (Ed.). *Sociological worlds: comparative and historical readings on society*. Chicago, IL: Fitzroy Dearborn, 2000. p. 346-354.
- BOURDIEU, P. *The State nobility*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1996.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. *Schooling in capitalist America*. New York: Basic Books, 1976.
- BROWN, D. *Degrees of control: a sociology of educational expansion and educational credentialism*. New York: Teachers College Press, 1995.
- CARL, J. Le rouge et le noir: Approaches to the origins of mass schooling. In: BOUZAKIS, J. (Ed.). *Historical-comparative perspectives*. Athens: Gutenberg Press, 2000. p. 333-347.
- CARNOY, M. Education and the State: from Adam Smith to Perestroika. In: ARNOVE, R.; ALTBACH, P.; KELLY, G. (Eds.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press, 1992. p. 143-159.
- CARNOY, M. *The State and political theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- CIPOLLA, C. *Before the industrial revolution: European society and economy, 1000-1700*. London: Routledge, 1993.
- COHEN, P. *A calculating people: the spread of numeracy in early America*. New York: Routledge, 1999.
- COLLINS, R. Comparative and historical patterns of education. In: HALLINAN, M.; KAPLAN, H., (Eds.). *Handbook of the sociology of education*. New York: Plenum Publishers, 2000. p. 213-240.
- CREMIN, L. *American education: the colonial experience, 1607-1783*. New York: Harper & Row, 1970.
- CURTIS, B. *True government by choice men?: Inspection, education, and State formation in Canada west*. Toronto: University of Toronto Press, 1992.

- DOUGLAS, D. *Jim Crow moves North: the battle over northern school desegregation, 1965-1954*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- EASTON, P.; KLEES, S. Conceptualizing the role of education in the economy. In: ARNOVE, R.; ALTBACH, P.; KELLY, G. (Eds.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press, 1992. p. 123-142.
- FINKELSTEIN, B. Dollars and dreams: classrooms as fictitious message systems, 1790-1930. *History of Education Quarterly*, n. 31, p. 462-487, 1991.
- GISPEN, K. *New profession, old order: engineers and German society, 1815-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- GOLDIN, C.; KATZ, L. Human capital and social capital: the rise of secondary schooling in America, 1910-1940. *Journal of Interdisciplinary History*, n. 29, p. 683-723, 1999.
- GREEN, A. *Education, globalization and the nation State*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- GREEN, A. *Education and State formation: the rise of educational systems in England, France, and the USA*. London: The Macmillan Press, 1990.
- GREEN, A. The peculiarities of English education. In: ENGLAND. Department of Cultural Studies. *Education limited: Schooling and training and the New Right since 1979*. London: Unwin Hyman, 1991. p. 6-30.
- GREW, R.; HARRIGAN, P. *School, State, and society: the growth of elementary schooling in nineteenth-century France; a quantitative analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991.
- GRUBB, W.; LAZERSON, M. *The education gospel: the economic power of schooling*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.
- HANSEN, H. *Caps and gowns: historical reflections on the institutions that shaped learning for and at work in Germany and the United States*. 1997. Tese (Doutorado) – University of Wisconsin, Madison.
- HOBBSAWM, E. *Industry and empire: from 1750 to the present day*. London: Penguin, 1990.
- HONEY, J. The sinews of society: the public schools as a "system". In: MULLER, D.; RINGER, F.; Simon, B. *The rise of the modern educational system: structural change and social reproduction, 1870-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 151-162.
- JEISMANN, K. American observations concerning the Prussian educational system in the nineteenth century. In: GEITZ, H.; HEIDEKING, J.; HERBST, J. (Eds.). *German influences on education in the United States to 1917*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 21-41.
- KAESTLE, C. Between the Scylla of brutal ignorance and the Charybdis of a literary education: e attitudes toward mass schooling in early industrial England and America. In: STONE, L. (Ed.). *Schooling and society: studies in the history of education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1976. p. 177-191.
- KAESTLE, C. *Joseph Lancaster and the monitorial school movement: a documentary history*. New York: Teachers College Press, 1973.
- KAESTLE, C. *Pillars of the republic: common schools and American society, 1780-1860*. New York: Hill and Wang, 1983.
- KAESTLE, C.; VINOVSIS, M. *Education and social change in Massachusetts*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- KANDEL, I. *Comparative education*. New York: Houghton Mifflin, 1933.
- KATZ, M. *Reconstructing American education*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.
- KAZAMIAS, A. *Politics, society and secondary education in England*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1966.

- KENNEDY, K. The persistence of religion in Germany's modernizing schools: from empire to republic. *Paedagogica Historica*, n. 41, p. 119-130, 2005.
- LABAREE, D. *How to succeed in school without really learning: the credentials race in American education*. New Haven, CT: Yale University Press, 1997.
- LABAREE, D. Mutual subversion: a short history of the liberal and the professional in American higher education. *History of Education Quarterly*, n. 46, p. 1-15, 2006.
- LACQUEUR, T. Working-class demand and the growth of English elementary education, 1750-1850. In: STONE, L. (Ed.). *Schooling and society: studies in the history of education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1976. p. 192-205.
- LAMBERTI, M. *State, society, and the elementary school in imperial Germany*. New York: Oxford University Press, 1989.
- LELOUDIS, J. *Schooling in the new South: pedagogy, self, and society in North Carolina, 1880-1920*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1996.
- LINDERT, P. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LOWE, R. Structural change in English higher education, 1870-1920. In: MULLER, D.; RINGER, F.; SIMON, B. (Eds.). *The rise of the modern educational system: structural change and social reproduction, 1870-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 163-178.
- MADRICK, J. *Why economies grow: the forces that shape productivity and how we can get them working again*. New York: Basic Books, 2002.
- MAYNES, M. J. *Schooling for the people: comparative local studies of schooling history in France and Germany, 1750-1850*. New York: Holmes & Meier, 1985.
- MELTON, J. *Absolutism and the eighteenth century origins of compulsory schooling in Prussia and Austria*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- MELTON, J. Pietism, politics, and the public sphere in Germany. In: BRADLEY, J.; VAN KLEY, D. (Eds.). *Religion and politics in Enlightenment Europe*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2001. p. 294-333.
- MOKYR, J. *The gifts of Athena: historical origins of the knowledge economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- MULLER, D. The process of systematization: the case of German secondary education. In: MULLER, D.; RINGER, F.; SIMON, B. (Eds.). *The rise of the modern educational system: structural change and social reproduction, 1870-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 15-52.
- MULLER, D.; RINGER, F.; SIMON, B. (Eds.). *The rise of the modern educational system: structural change and social reproduction, 1870-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- NASH, M. *Women's education in the United States, 1780-1840*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- NÓVOA, A. Europe and education: historical and comparative approaches. In: BOUZAKIS, J. (Ed.). *Historical-comparative perspectives*. Athens: Gutenberg Press, 2000. p. 47-69.
- POLLARD, S. *Peaceful conquest: the industrialization of Europe 1760-1970*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- PROVASNIK, S. Seeing the rise of universal schooling in the making of modern western society: a synthesis of scholarship. In: THE HISTORY OF EDUCATION SOCIETY ANNUAL MEETING, New Haven, Oct. 2001. *Proceedings...* New Haven, CN: History of Education Society, 2001.
- RAMIREZ, F.; BOLI, J. The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, n. 60, p. 2-17, Jan. 1987.

- REESE, W. *America's public schools: from the common school to "No child left behind"*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- REESE, W. *The origins of the American high school*. New Haven, CN: Yale University Press, 1995.
- RINGER, F. *Education and society in modern Europe*. Bloomington, IA: Indiana University Press, 1979.
- REESE, W. *Towards a social history of knowledge: collected essays*. New York: Berghahn Books, 2000.
- RUBENSTEIN, W. D. *Capitalism, culture, and decline in Britain, 1750-1990*. London: Routledge, 1993.
- RURY, J. *Education and social change: themes in the history of American Schooling*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 2005.
- SCHAMA, S. *Citizens: a chronicle of the French Revolution*. New York: Knopf, 1989.
- SELLERS, C. *The market revolution: Jacksonian America, 1815-1846*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- SILVER, H. *English education and the radicals, 1780-1850*. London: Routledge & Kegan Paul, 1975.
- SIMON, B. *Education and the labor movement, 1870-1920*. London: Lawrence & Wishart, 1965.
- SIMON, B. *Studies in the history of education, 1780-1870*. London: Lawrence & Wishart, 1960.
- STEPHENS, W. B. *Education in Britain, 1750-1914*. New York: St. Martin's Press, 1998.
- TERZIAN, S.; BEADIE, N. Let the people remember it: academies and the rise of the public high schools, 1865-1890. In: BEADIE, N.; TOLLEY, K. (Eds.). *Chartered schools: two hundred years of independent academies in the United States, 1727-1925* (p. 251-283). New York: Routledge Falmer, 2002.
- THELIN, J. *A history of American higher education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.
- TYACK, D. *Seeking common ground: public schools in a diverse society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.
- WARDLE, D. *English popular education, 1780-1975*. New York: Cambridge University Press, 1976.
- WEBER, E. *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1976.
- WEST, E. *Education and the industrial revolution*. New York: Barnes & Noble, 1975.
- WILLIAMS, H. *Self-taught: African American education in slavery and freedom*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2005.
- WONG, T. *Hegemonies compared: State formation and Chinese school politics in postwar Singapore and Hong Kong*. London: Routledge Falmer, 2002.

INDUSTRIALIZAÇÃO, ECONOMIAS DO CONHECIMENTO E MUDANÇA EDUCACIONAL: UM COMENTÁRIO SOBRE A ARGENTINA E O BRASIL

Márcia Cristina Passos Ferreira

Por meio da descrição de aspectos do Brasil e da Argentina no período de 1950 a 1990, este capítulo discutirá algumas das formas pelas quais ideias, ideologias e sistemas econômicos relacionam-se com os sistemas educacionais.

O tema deste capítulo, de maneira ampla, é um quebra-cabeças sobre a possibilidade de deduzir diretamente os padrões dos sistemas educacionais no Brasil e na Argentina a partir de dois discursos – um sobre a natureza da “sociedade industrial” e outro sobre a natureza da “economia do conhecimento”. Ambos os discursos originaram-se em debates internacionais, mas o texto sugere que ambos foram adaptados às realidades locais, contextualizados e tornaram-se diferentes. Em outras palavras, ambos foram absorvidos culturalmente de formas distintas no Brasil e na Argentina.

É evidente que os termos “sociedade industrial” e “economia do conhecimento” têm significados usuais isto é, acadêmicos. Não são meros *slogans* políticos, ou rótulos de políticas. Portanto, antes de avançar, é importante abordar o significado acadêmico rotineiro desses dois termos. Podem ser encontrados na literatura acadêmica predominante (e bem conhecida).

O conceito de “sociedade industrial” foi bem delineado em um texto clássico da década de 1960:

Quanto à sua estrutura e seu desenvolvimento, as sociedades industriais modernas distinguem-se de outras de complexidade comparável principalmente pela institucionalização da inovação – ou seja, pela organização pública e privada, em escala cada vez maior, da pesquisa científica a serviço do crescimento econômico e militar (HALSEY et al., 1961, p. 2).

Em outras palavras, o conceito acadêmico, tanto aqui quanto na acepção utilizada pelos sociólogos, reflete uma mudança da economia industrial de habilidades manuais para habilidades técnicas e científicas – uma mudança que tem sérias implicações para o tipo de qualificações necessárias aos estudantes que chegam ao mercado de trabalho. As formas tradicionais de educação, nas quais grupos de artesãos hábeis, auxiliados por trabalhadores ou aprendizes, trabalham sob a supervisão de mestres de obras, deram lugar a uma estrutura mais complexa e são orientadas para os novos objetivos da economia moderna.

Portanto, a partir dessa perspectiva acadêmica e sociológica, os sistemas educacionais talvez se assemelhem devido à industrialização. Há aqui uma tese implícita de “convergência”, e até mesmo de “convergência” determinista, que deveria – por extensão – ser aplicada à Argentina e ao Brasil. Historicamente, ambos os países passaram por processos semelhantes de transformação econômica, de uma economia baseada na agricultura para uma industrialização crescente.

E é claro que em uma teoria como essa, a “educação” também é reposicionada sociologicamente de uma forma específica: a educação em si recebe uma importância econômica sem precedentes como fonte de inovação tecnológica, e o sistema educacional é cada vez mais direcionado para o provimento de uma força de trabalho, agindo como um aparato de recrutamento e treinamento ocupacional.

Similarmente, cerca de 20 anos depois, foi construída outra definição do termo economias. Argumentou-se, academicamente, que na década de 1980 uma nova ordem econômica mundial emergiu como resultado da globalização. Esse novo mundo econômico recebeu um novo termo de classificação: a economia do conhecimento.

A “economia do conhecimento”

A “economia do conhecimento” definida por Giddens é uma economia em que uma grande parte da força de trabalho está envolvida, não com a produção ou a distribuição física de bens materiais, mas com planejamento, desenvolvimento, tecnologia, *marketing*, vendas e serviços. Uma economia em que ideias, informações e conhecimentos constituem a base da inovação e do crescimento econômico (GIDDENS, 2001, p. 378).

Em termos analíticos, isso implica que as economias modernas são movidas pelo trabalho de “analistas de símbolo” em áreas como planejamento, *marketing* ou serviços que exigem habilidades intelectuais e não físicas. A análise de símbolo requer conhecimentos de tecnologia da informação e habilidades em informática – porém, mais importante, habilidade de pensamento abstrato, de análise e de conceituação.

Da mesma forma, está sendo construída aqui uma proposição de “convergência”: dada a natureza de tais economias, acredita-se que a educação torna-se ainda mais importante – e deve ser uma educação de determinado tipo. Temos, portanto, dois momentos históricos nos quais é oferecida uma definição de uma economia – por exemplo, “sociedade industrial”. Há uma definição acadêmica e, enquanto discurso, passa a modelar sistemas educacionais. Teria isso ocorrido no Brasil e na Argentina?

“Sociedade industrial” e educação

Assim, a análise deste capítulo tenta indicar de que forma uma ideia acadêmica razoavelmente clara – sociedade industrial, economia do conhecimento – torna-se uma ideia internacional, um discurso que afeta países, e que, ao afetar países, é

absorvido de formas diferentes em termos de políticas e institucionalização e, portanto, produz “resultados diferentes”.

Em outras palavras, o capítulo analisa esses processos de absorção cultural: a incorporação e a modelagem de um discurso comum de reforma nesses dois países – de maneiras diferentes – em um período histórico particular. A seguir, são definidos os padrões de reformas educacionais, incluindo as reformas da educação técnico-profissional.

A economia e o desenvolvimento industrial no Brasil

A industrialização em uma escala significativa começou no Brasil durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e seu objetivo era servir como “substituição de importações”: esse período registrou uma grande expansão nas indústrias pesadas (BARAN, 1957, p. 8). Após a década de 1950, a rápida expansão industrial e o crescimento de grandes corporações multinacionais romperam as estruturas socioeconômicas locais. O desenvolvimento econômico, entretanto, dependia do investimento estrangeiro, e grandes companhias instalaram-se no Brasil, o que criou novas demandas sobre os serviços públicos (BARNETT et al., 1975, p. 35-37).

Entretanto, as mudanças não foram meramente econômicas. Como apontam Barnett et al., a industrialização levou ao surgimento de novas alianças sociais, demandas ao Estado e movimentos políticos, como o populismo – um dos efeitos do poder crescente das classes média e trabalhadora nas áreas urbanas (BARNETT et al., 1975, p. 35).

Em termos gerais, as políticas educacionais visavam reestruturar os sistemas educacionais de forma a adequá-los às mudanças econômicas e sociais causadas pela “sociedade industrial” (e pela modernidade).

A conexão que se esperava entre educação e desenvolvimento econômico estava expressa implicitamente nas resoluções das Conferências Regionais da UNESCO no início da década de 1960. Por exemplo, a Conferência de Santiago sobre Educação e Desenvolvimento Econômico, em 1962, recomendava a adoção do número de matrículas nas escolas secundárias como critério para quantificar o progresso econômico e social de cada país da América Latina (GIMENO, 1983). O Brasil estava no primeiro e pior grupo, com números de matrícula inferiores a 13% de alunos na faixa etária própria de frequência a escolas secundárias. A Argentina ficou no terceiro grupo, com matrículas acima de 25% (GIMENO, 1983, p. 31).

Os números do Brasil implicavam a necessidade de reformar a educação, e as reformas nas escolas secundárias enfatizaram preparo para o trabalho como forma de corresponder às exigências do desenvolvimento econômico na região (GIMENO, 1983). Ianni (1975) mostrou como, nas décadas de 1950 e 1960, o Brasil enfrentou um grande desafio para criar uma economia industrial que levasse ao desenvolvimentismo, um ideal político da época que apoiava uma economia industrial nacional forte, até que seu “avanço” foi interrompido pelo golpe militar de 1964.

A cena política brasileira após o golpe militar de 1964: incorporação

Depois do golpe militar de 1964, surgiu um novo modelo econômico apoiado pela elite industrial, pelas autoridades militares e pelas classes médias, endossado pelas empresas internacionais ou estatais (CARDOSO, 1975). Durante esse período o autoritarismo crescente restringiu o acesso aos processos decisórios, e apenas poderosos interesses econômicos conseguiam influenciar os tecnocratas quando da definição de políticas econômicas. Cardoso (1975, p. 196) argumenta que, depois de 1964, o Estado brasileiro foi reorganizado como um sistema híbrido de interesses oligárquicos (corporações multinacionais), poderosas corporações estatais e um governo autoritário.

Essa aliança moldou a reforma educacional e envolveu a educação profissionalizante, fortemente influenciada por esse modelo de industrialização econômica. Além disso, políticas e reformas sociais eram vistas como formas de compensação aos grupos sociais não diretamente beneficiados pelo desenvolvimento econômico. Na opinião de especialistas (CARDOSO, 1975, p. 127), o propósito dessas políticas era criar condições estáveis que não impedissem a eficiência econômica.

O regime pôs em marcha uma campanha ideológica em larga escala, tendo a eficiência como principal critério para todas as políticas (FIECHTER, 1975). Por meio da Lei de Educação (Lei 5.692/1971), que introduziu a educação profissionalizante, as autoridades buscaram demonstrar sua preocupação em atender demandas sociais em um período de estagnação e repressão políticas (BLACK, 1977), mas no contexto de um crescimento anual do PIB da ordem de até 10%. O rápido crescimento ou “milagre econômico” resultou da expansão do consumismo e das exportações, além do congelamento do salário dos trabalhadores (SAVIANI, 1987, p. 23). O período foi caracterizado pelo autoritarismo e pela forte crença em um desenvolvimento econômico auxiliado pelo capital internacional. O governo buscou também legitimar-se por meio de medidas para incorporar o estrato mais baixo da sociedade.

Foi nesse contexto que o discurso da “industrialização” e sua relação com a educação profissionalizante foi “introduzido” no Brasil. Como contraponto, de que forma o discurso internacional foi absorvido culturalmente no contexto da Argentina, e o que aconteceu?

A economia e o desenvolvimento industrial na Argentina

Os setores industriais da Argentina dependiam da relação mútua entre o discurso da “sociedade industrial”, crescimento educacional, necessidade de qualificação industrial e política. O país havia experimentado um rápido declínio econômico a partir da década de 1920, acompanhado por altas taxas de imigração recente, e buscava uma nova identidade nacional. As políticas do peronismo explicam de que forma o discurso da “industrialização” foi absorvido culturalmente na Argentina e aplicado à reforma educacional. Essa característica

básica repete-se mais tarde nas ditaduras militares nacionalistas das décadas de 1960 e 1970.

Durante o período peronista (1945-1955), o objetivo de expandir a educação técnica e profissionalizante era encorajar o desenvolvimento industrial e tornar a Argentina “economicamente independente”.

Rein descreve a doutrina peronista do *Justicialismo* (justiça social), como consistindo de uma aspiração tríplice a justiça social, independência econômica e soberania política (REIN, 1998, p. 16). Essa doutrina visava transformar a infraestrutura econômica argentina, abandonando a dependência exclusiva das exportações agrícolas em favor do desenvolvimento industrial (DI TELLA, 1999, p. 255). Segundo Rein, o desenvolvimento industrial combinado com as exportações agrícolas continuadas garantiria o crescimento econômico (REIN, 1998, p. 17).

Seguiu-se o Plano Quinquenal projetado para impulsionar a indústria local e as exportações agrícolas que tinham alto preço no mercado na década de 1940, e assim financiar a importação de tecnologias modernas. Avanços tecnológicos, melhor suprimento de energia e meios de transporte modernos levariam a um maior crescimento industrial. O plano incluía também políticas protecionistas para favorecer o crescimento da indústria local (ROMERO, 1994, p. 143). Di Tella demonstra de que forma, em consequência disso, a indústria local cresceu e o volume da produção industrial aumentou durante a década de 1940: de 61%, em 1939, para 76%, em 1945, e 100%, em 1948 (DI TELLA, 1999, p. 268). Entretanto, o crescimento industrial no período peronista acompanhou o padrão dos primeiros anos da década de 1940, devido ao isolamento do país durante a Segunda Guerra Mundial (DI TELLA, 1999, p. 264). O valor das exportações dos Estados Unidos tinha caído de US\$109 milhões, em 1941, para US\$ 31 milhões, em 1943 (ROSA, 1992, p. 307).

Esse contexto histórico moldou o desenvolvimento da indústria argentina e, como destaca Romero, as indústrias eram, em sua maior parte, oficinas improvisadas (ROMERO, 1994, p. 143). Apesar da ineficiência causada pela falta de matérias-primas e equipamentos técnicos (ROSA, 1992, p. 307), a indústria expandiu-se rapidamente, auxiliada, em parte, por políticas protecionistas que dificultavam a competição externa.

Entretanto, o relativo crescimento do setor industrial deveu-se em grande parte à expansão das pequenas empresas, como o setor têxtil – 200 pequenas empresas com 62 mil trabalhadores. A indústria têxtil, que se mantinha na liderança do setor industrial, empregava um número de trabalhadores 50% maior em 1946 do que no final da década de 1930 – em sua maioria, mulheres e homens jovens sem qualificação (ROSA, 1992, p. 167). Entretanto, o crescimento industrial não era homogêneo, uma vez que alguns setores, como aço e papel, não podiam contar apenas com mão de obra sem qualificação, e não se conseguia melhorar o suprimento de energia e o sistema de transportes do país (LUNA, 1984, p. 78-80).

Portanto, o crescimento industrial nesse período apoiava-se mais na mão de obra do que na tecnologia. De acordo com Rein, a economia havia se deteriorado no final da década de 1940, e percebeu-se que os programas de industrialização e modernização nunca se tinham materializado de fato; as reservas de moeda estrangeira do país estavam exauridas, e a inflação aumentava (REIN, 1998, p. 20).

Talvez surpreendentemente, o setor agrícola também não obteve grandes benefícios com a reforma. Em 1946, os efeitos da medida tomada por Castillo em 1942 para congelar os aluguéis rurais (LUNA, 1984, p. 175) fizeram com que muitas pequenas fazendas precisassem de apoio do governo ou de crédito para expandir-se (LUMERMAN, 1994, p. 188).

A falta de investimento e de tecnologia moderna resultou em um declínio gradual da produtividade agrícola. Não havia crescimento para atender à significativa demanda por produtos agrícolas do pós-guerra. Disso resultou que, ao final da década de 1940, a Argentina tinha dificuldades para atender à demanda interna e aumentar suas exportações a um só tempo, e ainda mais para financiar a modernização da indústria.

O crescimento industrial da Argentina também não teve avanços tecnológicos no período peronista. Como demonstra Luna, esse período testemunhou uma demanda crescente por mão de obra e um aumento de 30% nos salários, que levaram à expansão de uma indústria leve de mão de obra intensiva (LUNA, 1993, p. 56; ROMERO, 1994, p. 147). O lento crescimento industrial implicou em pouca demanda por trabalho qualificado (DONGHI, 1994, p. 123).

Entretanto, a demanda limitada por mão de obra qualificada não é responsável pelo intenso progresso educacional que ocorreu nesse período. Os objetivos das reformas educacionais eram políticos e refletiam uma das aspirações do *Justicialismo*, que era a integração dos setores mais pobres da sociedade. Rein declara que o Primeiro Plano Quinquenal, ecoando o desejo de Perón por uma “nação socialmente justa”, tentou implementar uma “nova política social que tornaria os homens mais iguais e lhes ofereceria oportunidades iguais” (REIN, 1998, p. 16-20).

Os *Derechos del Trabajador* (1949) sancionaram as reformas que o Estado introduziu em 1947 para proteger os direitos dos trabalhadores. O projeto social incluía aumentos de salários, melhoria das condições de trabalho e subsídios para alimentação (REIN, 1998, p. 24). Portanto, por meio do *Justicialismo*, Perón tentou conquistar o apoio da classe trabalhadora e também tornar as escolas acessíveis para todos os argentinos, qualquer que fosse seu *status* econômico.

Portanto, de maneira geral, no Brasil, durante a década de 1950 e no início da década de 1960, e na Argentina, entre 1945 e 1955, havia um debate sobre a criação de uma “sociedade industrial” e a modernização consequente. O discurso e a lógica da aceitação dessa visão levaram a um desejo de mudar os sistemas educacionais e de adaptá-los às necessidades do desenvolvimento econômico – o que foi acompanhado por ajuda financeira externa para a reforma educacional nos

dois países, seguindo a lógica de que a educação auxiliaria a expansão industrial.

Entretanto, a noção do discurso da “sociedade industrial”, contextualizada nesta seção, demonstrou que a crise na educação refletia a crise de todo o sistema social, e que a reforma educacional era um meio de superação dessa crise.

Por fim, depois de adotar essas políticas, e sob crescente pressão por reformas, em 1970, o Brasil e a Argentina começavam a defrontar-se com o mundo da “economia do conhecimento”. O que aconteceu?

A “economia do conhecimento” e a educação

Em termos muito amplos, os processos foram semelhantes: a “nova ideia” começou a afetar a forma pela qual se encarava a educação, e, quando definida como discurso, o alcance possível das “reformas educacionais”. Em princípio, o novo discurso deveria ter levado aos mesmos padrões de reforma educacional em ambos os países, incluindo a educação profissionalizante. A próxima parte deste capítulo discutirá como e por que isso não ocorreu, e analisará os sistemas econômicos desses dois países no final da década de 1980 e início da década de 1990.

De Moura Castro argumenta que o Brasil e a Argentina encontraram-se em uma nova “situação mundial” em que o conhecimento passou a ser o principal fator de produção e o principal meio pelo qual as nações poderiam obter vantagens competitivas em relação a seus rivais (DE MOURA CASTRO, 1998, p. 9-10). Filmus (1994) atribui essa mudança à alta velocidade do progresso científico-tecnológico, à internacionalização da economia e à emergência de uma nova ideologia sobre organização da produção e do trabalho.

Isso, argumentava, teve implicações para a educação, uma vez que a falta de qualificação entre as pessoas exacerbava as desigualdades existentes. No Brasil, Pastore previu que haveria um crescimento na demanda por pessoal com educação pós-secundária e um declínio na demanda por aqueles com níveis mais baixos de educação formal (PASTORE, 1995, p. 31-38). Pesquisas sobre a modernização tecnológica em cinco países latino-americanos revelaram que aumentava significativamente a distância entre os recém-qualificados e os “não qualificados” (ASCELRAD, 1995, p. 50-62).

A globalização da economia mundial e a nova divisão internacional do trabalho abalaram seriamente a economia de certas regiões e alguns setores produtivos no Brasil (RATNER, 1995, p. 19-22), enquanto outros introduziam inovações tecnológicas e organizacionais (GALLART, 1997, p. 15). Argumentou-se que disso resultaria maior polarização social: poucos teriam alta renda e um estilo de vida abastado, enquanto a maioria não conseguiria atender às suas necessidades básicas (RATTNER, 1995, p. 25-28). Uma das razões para tal argumentação foi o fato de que as “grandes empresas” estavam produzindo bens de alta tecnologia ou oferecendo serviços sofisticados que demandavam mão de obra altamente qualificada.

Em termos racionais, “conhecimento” pode ser visto como o principal fator de produção e educação, de fundamental importância para a competitividade e a empregabilidade econômicas. O desemprego, por exemplo, é considerado um problema de falta de qualificação. Hopkins propõe a visão de um “futuro incerto” (HOPKINS, 1987, p. 15) no qual, segundo Delors, a única previsão possível seria a de um “mundo em rápida transformação” (DELORS et al., 1998, p. 48). Como resultado desse discurso, aprendizagem continuada e educação para o trabalho são medidas defendidas como soluções que não envolvem educação “prática”, mas sim uma educação geral baseada na transmissão de “competências”.

Nesse discurso, a necessidade de mudanças na educação é amplamente expressa em termos econômicos, particularmente com respeito à preparação de uma força de trabalho e à competição com outros países, como demonstrado nesta citação de um texto da OCDE:

Somente uma força de trabalho adequadamente capacitada e altamente adaptável pode ter capacidade para ajustar-se a mudanças estruturais e beneficiar-se das novas oportunidades de emprego criadas pelo progresso tecnológico. Chegar a isto muitas vezes implicará em um reexame, talvez radical, do tratamento econômico dos recursos humanos e da educação (OECD, 1993, p. 9).

Esse discurso sobre a “economia do conhecimento” considera as escolas como parte da economia nacional, não como algo que simplesmente pertença à “sociedade do bem-estar social”, mas com o papel de criar “capital humano” que possa ser investido na produção e transformado em lucro. Nos casos do Brasil e da Argentina, o discurso estabeleceu um conjunto de parâmetros para o pensamento e para a ação educacionais de modo a limitar ideias e práticas; além disso, esses parâmetros foram incorporados culturalmente e tornaram-se parte de lutas sociais e estratégias políticas.

O doméstico e o internacional

Esse debate doméstico estava apreensivo quanto ao futuro e foi fortemente influenciado pelo “debate” internacional. O Banco Mundial foi muito claro a respeito do que é a “economia do conhecimento”:

Uma economia baseada no conhecimento apoia-se principalmente na utilização de ideias ao invés de habilidades físicas, e na aplicação de tecnologias ao invés de transformação de matérias-primas ou de exploração de mão de obra barata. É uma economia na qual o conhecimento é criado, adquirido, transmitido e utilizado de maneira mais eficaz por indivíduos, empresas, organizações e comunidades para promover o desenvolvimento econômico e social (WORLD BANK, 1998d, p. 1).

A OCDE estava consciente também do que estava acontecendo – e por analogia, do que deveria estar acontecendo:

A economia do conhecimento está transformando as demandas do mercado de trabalho nas economias em todo o mundo. Em países industrializados, onde indústrias baseadas no

conhecimento expandem-se rapidamente, as demandas do mercado de trabalho estão consequentemente mudando. Onde foram introduzidas novas tecnologias houve aumento da demanda por trabalhadores altamente qualificados, particularmente em tecnologia da informação e da comunicação (TIC). Simultaneamente, houve declínio da demanda por trabalhadores menos qualificados (OECD, 2001, p. 1).

A situação transmitiu mensagens claras para a competição econômica e, portanto, para a reforma da educação. Além disso, para competir de maneira eficaz nesse ambiente em constante transformação, os trabalhadores devem ser capazes de aperfeiçoar continuamente suas habilidades.

Em contraste, no Brasil e na Argentina, o debate doméstico enfatizou problemas sociais e resistência intelectual. No Brasil, na década de 1990, os novos métodos de produção eram vistos como causa de desemprego. Ainda assim, embora o problema fosse visto em grande parte como falta de qualificação da força de trabalho, alguns, como Ascelrad, acreditavam que o discurso da competitividade no Brasil era utilizado para justificar “uma racionalização da produção baseada na intensificação do trabalho” (ASCELRAD, 1995, p. 61). A “mão de obra” era descrita como um obstáculo à eficiência, e preocupações quanto ao progresso social dos trabalhadores eram tidas como obstrução à competitividade. O fracasso no treinamento dos trabalhadores era utilizado para justificar demissões em massa nas empresas, e os trabalhadores podiam ser responsabilizados pelo fato de empresas perderem sua vantagem competitiva (ASCELRAD, 1995, p. 50-53).

Na Argentina, por exemplo, Gore argumenta que, durante a década de 1990, havia muitas pessoas “mal treinadas”, quando havia necessidade de trabalhadores qualificados (GORE, 1996, p. 108-110). Portanto, havia um número enorme de desempregados nas ruas, enquanto as empresas não conseguiam preencher suas vagas porque não encontravam o “tipo de pessoas de que precisavam” (GORE, 1996, p. 108). De fato, como apontaram Gallart e Filmus, poucas pessoas estavam envolvidas com os novos processos tecnológicos (GALLART, 1997, p. 3; FILMUS, 1994, p. 9). Consequentemente, uma grande proporção do público estava destinada ao desemprego ou forçada a trabalhar na economia “paralela” (GALLART, 1997, p. 4).

Ainda assim, as perdas de emprego na Argentina, particularmente quando baixas qualificações eram suficientes, desencadearam processos que poderiam criar outros empregos (FILMUS, 1994, p. 9-10). Havia, portanto, necessidade de padrões educacionais mais elevados e melhores qualificações.

Etcheverry enfatizou a importância do tempo investido na educação formal e da renda do indivíduo (ETCHEVERRY, 2001, p. 36). Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizado em Buenos Aires e em sua periferia, mostrou que na década de 1990 a renda daqueles que tinham seis anos de educação completos era 35% mais alta do que a daqueles que não tinham educação formal. Além disso, aqueles que haviam concluído 12 anos de estudos ganhavam 80% mais

do que aqueles sem educação formal. Por fim, os indivíduos que tinham 17 anos de escolarização (incluída a universidade) ganhavam 160% mais do que pessoas sem qualquer educação formal (ETCHEVERRY, 2001, p. 35-37).

No Brasil, o vínculo entre níveis de educação mais baixos e menor renda era “generalizado” (BIRDSALL et al., 1996, p. 11). Barros e Ramos afirmaram que a educação poderia explicar até 50% das desigualdades de rendimentos no país (BARROS; RAMOS, 1996, p. 193). Birdsall et al. observaram que a distribuição desigual de renda era perpetuada pela “diferença de qualidade” entre a educação proporcionada às crianças pobres e às ricas. Consequentemente, acreditava-se que um alto padrão de qualidade na educação básica poderia resultar em uma força de trabalho mais produtiva, em crescimento econômico mais rápido e em menor desigualdade (BIRDSALL et al., 1996, p. 35).

A questão da reforma educacional só pode ser compreendida à luz das desigualdades socioeconômicas e educacionais das duas sociedades.

As implicações da educação para a “economia do conhecimento”

Durante a década de 1990 havia algumas dúvidas sobre a capacidade da sociedade em gerar empregos no setor industrial, tanto na Argentina quanto no Brasil. Apesar do aumento de produtividade das indústrias manufatureiras, houve um declínio no número de pessoas empregadas nesse setor (GALLART, 1997, p. 3). Uma vez que as indústrias que requerem mão de obra intensiva e de baixo custo não são consideradas viáveis, a mão de obra de baixo custo já não oferecia vantagem competitiva para um país (DE MOURA CASTRO, 1998, p. 10).

Assim, no final da década de 1990, a literatura no Brasil e na Argentina defendia um modelo de desenvolvimento baseado no conhecimento, em avanços científico-tecnológicos e em um novo sistema de educação. Em outras palavras, um novo discurso começou a surgir. Filmus ressaltou a importância fundamental de habilidades para prover uma vantagem competitiva. Thrurow e Reich, citados por Filmus, argumentaram que as reservas produtivas cruciais do século XXI – capital e nova tecnologia – haveriam de espalhar-se rapidamente por todo o globo. É claro que as pessoas encontrariam novos postos de trabalho, mas em um ritmo mais lento do que o de outros “fatores de produção”. O posicionamento das indústrias essenciais do novo século – microeletrônica, biotecnologia, telecomunicações e informática – dependeria da existência de recursos humanos (FILMUS, 1994, p. 5).

O aprimoramento dos “recursos humanos” era visto como essencial para que o Brasil e a Argentina participassem competitivamente da economia global cada vez mais baseada no conhecimento. O fracasso em desenvolver as habilidades dos indivíduos poderia resultar no afastamento desses países das redes da economia internacional. Filmus destacou que, na Argentina, o conhecimento tinha-se tornado o principal requisito para o desenvolvimento sustentável (FILMUS, 1994, p. 11-12). Sugeriu que “ficar à margem desse conhecimento significa estar excluído de

todas as possibilidades de participar ativamente desse crescimento” (FILMUS, 1994, p. 15). No Brasil, De Moura Castro citou o presidente Cardoso, que teria afirmado que sistemas educacionais na América Latina precisariam “investir pesadamente em P&D e enfrentar a metamorfose da ‘economia da informação’, ou passariam a ser pouco importantes e inexplicáveis” (DE MOURA CASTRO, 1998, p. 13).

Não se tratava apenas do fato de as pessoas precisarem de mais educação, mas também de um tipo diferente de educação. Afirmou-se, por exemplo, que o conceito de alfabetização havia mudado no novo discurso. Durante o período da “sociedade industrial”, um indivíduo que soubesse ler e escrever textos básicos era considerado alfabetizado. Por outro lado, na nova “economia do conhecimento”, as pessoas só podem ser consideradas alfabetizadas se forem capazes de interpretar um manual (PASTORE, 1995, p. 38).

Foi nesse contexto que a literatura no Brasil e na Argentina testemunhou uma mudança importante na forma de definir “educação”, especialmente quanto à noção de competências. Tais competências eram definidas como algo a meio caminho entre conhecimento e ação e um conjunto de propriedades em constante mutação, testadas quando problemas concretos surgiam em situações de trabalho que envolvessem incerteza e complexidade técnica (GALLART, 1997, p. 10). Essas competências não poderiam ser transmitidas facilmente por serem uma síntese de conhecimento teórico e experiência concreta no mundo real. Portanto, para que tais competências sejam definidas e transmitidas é preciso contar com o envolvimento não só da educação, mas também de setores da força de trabalho (GALLART, 1997, p. 10).

Na perspectiva do novo discurso, a nova força de trabalho demandava um sólido treinamento geral, uma capacidade de pensamento abstrato e uma compreensão global do processo de produção. Ademais, os trabalhadores precisariam ser multifuncionais, flexíveis e adaptáveis para que pudessem ajustar-se a diferentes situações de trabalho e a empresas que estavam se tornando cada vez mais flexíveis (FILMUS, 1994, p. 13-14). Observou-se também a existência de uma tendência à descentralização na tomada de decisões, o que significava que os trabalhadores precisariam ser autônomos para que pudessem pensar estrategicamente e responder criativamente a demandas cambiantes. Ao mesmo tempo, deveriam ser capazes de tomar decisões ao enfrentar situações inesperadas, e colocar ideias em prática. Em termos de atitudes, seria necessário ter autodisciplina e ser capaz de trabalhar em equipe. Por fim, uma vez que precisariam enfrentar consideráveis inovações tecnológicas por toda sua vida produtiva, os estudantes deveriam ter uma atitude positiva em relação à aprendizagem continuada (FILMUS, 1994, p. 15).

Filmus recomendou que, na Argentina, toda a população tivesse acesso a educação de alta qualidade. Embora não fosse possível garantir empregos mais sofisticados para todos, era preciso que todos fossem “empregáveis” (FILMUS,

1994, p. 14-15). Gallart refere-se à importância de reduzir as disparidades entre as competências adquiridas na educação de elite e aquelas adquiridas nos setores públicos (GALLART, 1997, p. 10). Llach et al. esboçaram um plano para construir uma sociedade mais adaptada aos desafios da sociedade do conhecimento mas, acima de tudo, uma “nação mais equitativa” (LLACH et al., 2000, p. 188). A literatura revelou um consenso na sociedade argentina sobre a necessidade de que as competências descritas acima fossem ensinadas no sistema educacional.

No Brasil, a missão de transmitir a todos as competências “necessárias” foi considerada tanto como uma questão de equidade quanto uma questão de interesse nacional: para o benefício econômico do país, trabalhadores instruídos precisariam de outros trabalhadores instruídos com quem pudessem interagir (LLACH et al., 2000, p. 189). Portanto, não seria vantajoso dispor de um pequeno número de trabalhadores com alto nível de educação e baixo nível médio de educação. Seria mais produtivo contar com “um grande contingente de trabalhadores moderadamente instruídos que pudessem comunicar-se entre si de maneira eficaz” (LLACH et al., 2000, p. 372).

Assim, no Brasil, as mudanças nos processos produtivos e na força de trabalho foram vistas como uma liberação dos trabalhadores de relações hierárquicas e trabalho automatizado. Além disso, o problema do desemprego foi descrito como tendo suas raízes na “subqualificação” dos trabalhadores.

Assumiu-se que o problema poderia ser enfrentado com a “adaptação” do sistema educacional de forma a transmitir as competências necessárias para o trabalho na “economia do conhecimento”. Entre essas competências, autonomia, resolução de problemas, flexibilidade e adaptabilidade foram identificadas como as mais importantes, uma vez que se acreditava que várias revoluções tecnológicas poderiam ser “previstas” para um futuro próximo. Estas incluiriam aumento na competitividade internacional da Argentina e do Brasil e mitigação dos problemas de desemprego e desigualdade.

As reformas da educação: adaptação cultural e conflito social

Entretanto, a ideia de que uma proposta de reforma específica pudesse atender aos interesses de todos os grupos sociais talvez tivesse sido simplista e baseada na pressuposição de que todas as “necessidades sociais” poderiam ser identificadas. Ademais, a semelhança entre as propostas presentes nos discursos acadêmicos do Brasil e da Argentina sugeria que as mudanças sociais causadas pela “economia do conhecimento” implicavam “necessidades sociais” semelhantes nos dois países. Contido nesse discurso estava o pressuposto de que, assim como as “necessidades” da “sociedade industrial” podem ser definidas, também as “necessidades de conhecimento” poderiam ser identificadas, e isso seria aplicável, com algumas adaptações, a todas as sociedades.

Avaliados a partir da perspectiva da “economia do conhecimento”, a Argentina e o Brasil estariam em um estado de crise social, econômica e educacional – e muito se esperava da educação. Portanto, a introdução das “mudanças certas” na educação na Argentina e no Brasil para “adaptar” a força de trabalho à “economia do conhecimento” seria de crucial importância, uma vez que a propagação da educação de qualidade era essencial para tornar essas nações internacionalmente competitivas, assim como para treinar cidadãos responsáveis e para a empregabilidade dos trabalhadores.

Portanto, os princípios contidos no discurso da “economia do conhecimento” têm sido tratados pela literatura brasileira e argentina como fatos naturais e autoevidentes. Elementos do discurso da “economia do conhecimento” estavam sendo utilizados como estratégias sociais – haviam-se transformado em princípios legitimadores que operam no campo educacional – e em ambos os países, a pedagogia do currículo e a organização do sistema educacional foram modificadas.

A “adaptação educacional” do debate sobre a “economia do conhecimento”

No Brasil e na Argentina, a literatura fez várias críticas e recomendações visando adaptar a educação ao discurso da “economia do conhecimento”. Essas ideias centravam-se em dois temas principais. O primeiro referia-se, em grande parte, ao currículo e à pedagogia, e o segundo, à organização do sistema educacional e das próprias instituições.

Na Argentina, a primeira proposta feita em termos de currículo e pedagogia (especialmente para a educação secundária) abordava a dicotomia entre educação geral e educação profissional. Braslavsky sugeriu que se abandonasse a visão tradicional da educação secundária, que acreditava que o objetivo da educação era dar aos estudantes acesso a uma grande quantidade de informações, controle verbal dos conteúdos dos livros e treinamento no exercício da memória. Essa autora considerava que tendências “profissionais” também deveriam ser rejeitadas. O discurso exigia mudança de perfis ocupacionais de forma a encorajar a capacidade de abstração, mais do que habilidades práticas (BRASLAVSKY, 1995, p. 4-5).

Braslavsky acredita que, na Argentina, a educação profissionalizante deve ser separada da educação secundária. O nível inicial da escola secundária deve se concentrar na transmissão de competências básicas que garantam autonomia e processos eficazes de aprendizagem, e a chance de compreender e estabelecer modelos abstratos. Ao mesmo tempo, a educação profissionalizante deve ser menos burocrática e mais flexível, adotar uma estrutura modular, e empregar trabalhadores competentes para ensinar habilidades práticas específicas (BRASLAVSKY, 1995, p. 6-7).

Da mesma forma, no Brasil, a educação secundária foi criticada por falta de identidade e por estar desconectada dos requisitos do mundo moderno. O currículo

enciclopédico das escolas secundárias no Brasil e sua pedagogia foram censurados por só preparar os estudantes para o ingresso na universidade (BASTOS, 1998, p. 305). Ensinar os estudantes a aprender e prepará-los para adquirir novas tecnologias para a produção de bens, serviços e conhecimentos foram aspectos mencionados entre outros novos papéis que a educação secundária deveria assumir.

No Brasil havia também a ideia de que as melhorias educacionais estavam sempre atrasadas em relação às mudanças no mercado de trabalho, e de que a aquisição de padrões educacionais mais elevados não havia resultado em maiores oportunidades de trabalho para os jovens. Essa situação (que pode ser encontrada em toda a América Latina) pode ser atribuída à expansão da educação sob formas não relacionadas ao mercado de trabalho (JACINTO; SUAREZ, 1995, p. 152).

No discurso acadêmico brasileiro havia a definição de um tipo ideal de pessoa ou “homem econômico” concebido para lidar com as implicações ideológicas da “economia do conhecimento”. Essa definição requeria um currículo que englobasse certas competências e habilidades básicas que as escolas deveriam encorajar entre os estudantes e que incluíam pensamento crítico e criatividade (VICIANI GONÇALVES, 1995, p. 134). Em vez de simplesmente transmitir o conhecimento que seria aplicado no local de trabalho, a escola deve ser um ambiente de inovação, um laboratório que constrói novos conhecimentos por meio da relação entre o aluno e o professor, e um lugar onde a teoria pode ser combinada com a prática (BASTOS, 1998, p. 305). Recomendou-se até mesmo que a educação profissionalizante deve aplicar métodos pedagógicos baseados no uso criativo da prática para ensinar os paradigmas teóricos fundamentais requeridos para a “economia do conhecimento”.

Uma grande prioridade foi atribuída ao conhecimento no discurso acadêmico brasileiro. Portanto, deu-se grande importância ao “aprender a aprender” e à educação continuada. A ênfase em conteúdos deve ser reduzida, criando mais espaço para um tipo de pedagogia que enfatize o processo da aprendizagem e encoraje o estudante a aprender mais (PIERONI; ACHCAR, 1995, p. 120-130). Essa proposição foi explicada com base na necessidade de preparar profissionais capazes de lidar com as mudanças tecnológicas na sua prática cotidiana e ao longo de toda a carreira – o que implicava a habilidade de absorver novas informações e ser treinado para que se mantivessem atualizados em relação a tendências educacionais em transformação (RACHID; GITHAY, 1995, p. 64-70). Conseqüentemente, o tempo das pessoas seria dividido entre horas de trabalho, horas de lazer e horas de aprender. Considerou-se essencial, portanto, que os estudantes “aprendessem a aprender na escola” (PASTORE, 1995, p. 37).

A literatura expressava a convicção de que o Brasil só poderia adaptar-se à “economia do conhecimento” se essa educação encorajasse flexibilidade, adaptabilidade e autonomia. De acordo com Bastos, as escolas deveriam dar-se conta de que não tinham o monopólio do conhecimento e precisariam criar uma

relação de aprendizagem recíproca com o setor produtivo. Bastos concordava com Ferreti quanto à sugestão de que mudanças radicais e maior flexibilidade no setor produtivo deveriam refletir-se no sistema educacional em todos os níveis (BASTOS, 1998, p. 306-320). Rachid e Githay destacaram que o ingresso em um mundo imprevisível requeria indivíduos que tivessem uma compreensão global do processo para que pudessem aplicar seus conhecimentos em situações futuras (RACHID; GITHAY; 1995, p. 70-84). Ao mesmo tempo, Jacinto e Suarez sugeriram que os estudantes deveriam adquirir maior autonomia, bem como ser organizados e capazes de trabalhar em equipe (JACINTO; SUAREZ, 1995, p. 153-155).

Na Argentina, tanto Braslavsky como Gallart concordavam com Tedesco sobre a necessidade de que a educação secundária e todo o sistema educacional abandonassem sua endogenia, dessem fim ao isolamento institucional da escola e fortalecessem seus vínculos com as comunidades sociais e com o mundo da produção e do trabalho (TEDESCO, 2001, p. 2; GALLART, 1997, p. 12-17). Entretanto, Etcheverry alertou contra uma ideia “utilitária” de conhecimento, uma vez que o “pragmatismo contemporâneo” deixou-nos aprisionados na dicotomia entre conhecimento “útil” e “inútil”. Tudo o que fosse considerado inútil para ganhar dinheiro era desacreditado por pais e filhos (ETCHEVERRY, 2001, p. 88). A escola tornou-se uma instituição que prioriza a aquisição de “ferramentas”. Entretanto, o autor sugeria que a aparente vantagem prática de alinhar a educação pública ao mercado de trabalho era uma ilusão. A concentração em tecnologia – por exemplo, em computadores – só produziria graduados obsoletos (ETCHEVERRY, 2001, p. 89).

A Argentina viveu um dilema educacional entre o conhecimento “teórico” e o conhecimento “prático” que, na opinião de Gallart, derivava de uma falsa concepção de conhecimento. Se o conhecimento fosse compreendido como algo diretamente relacionado à ação, em que “saber” significasse ser capaz de manipular as linguagens necessárias para ter a capacidade de agir de maneira competente em determinados domínios, a distinção entre capacidades manuais e intelectuais seria pouco nítida (GALLART, 1997, p. 9-10).

Nesse contexto, Gallart delimitou para as escolas secundárias da Argentina os seguintes requisitos: capacidade de compreender o relacionamento entre abstrato e concreto, aptidão intelectual para manipular operações abstratas e simbólicas, capacidade de tomar decisões rapidamente, aptidão para organizar outras pessoas e para utilizar de materiais, máquinas e recursos financeiros (GALLART, 1997, p. 8).

Entretanto, tanto Gallart quanto Etcheverry destacaram que as aptidões que a escola precisava cultivar, tais como resolução de problemas e o aprender a aprender, não poderiam ser adquiridas em um vácuo de “conteúdo” (GALLART, 1997, p. 9; ETCHEVERRY, 2001, p. 49-50). Deveria haver um equilíbrio entre o conhecimento factual e a capacidade de fazer “interpretações sócio-históricas” (GALLART, 1997, p. 8). Voltando ao exemplo dos computadores, Etcheverry

observa que qualquer pessoa alfabetizada com razoável capacidade de abstração e pensamento lógico pode aprender como operar um programa de computador em qualquer idade (ETCHEVERRY, 2001, p. 50).

Ainda assim, Gallart alertou contra a compilação de um “currículo por agregação” na Argentina, uma vez que a incorporação de novas disciplinas, como tecnologia ou ecologia, poderia facilmente levar ao fortalecimento do “enciclopédismo” (GALLART, 1994, p. 17). A autora sugeriu que novos conteúdos devesses ser incluídos no currículo de forma criativa e imaginativa, por meio de competências básicas. Gallart observa ainda que as competências cognitivas básicas necessárias para o futuro não mudaram substancialmente desde as reformas curriculares da década de 1970 (GALLART, 1994, p. 18). Tal como Etcheverry, argumentou que leitura, escrita, matemática e conhecimentos gerais básicos estavam entre as áreas mais fracas da educação secundária na Argentina (ETCHEVERRY, 2001, p. 49).

Portanto, tanto na Argentina quanto no Brasil, considerou-se essencial que a educação tivesse relação com seu contexto e com o mundo do trabalho e da produção, e o tradicional currículo “enciclopédico” foi condenado. Evidentemente havia necessidade de um currículo mais intimamente vinculado à questão da empregabilidade dos estudantes, o que, no entanto, não implicava um currículo prático, mas sim um currículo baseado em competências, como aprender a aprender, e que incluísse valores como criatividade, flexibilidade, autonomia e capacidade de trabalhar em equipe.

Outro aspecto da “economia do conhecimento” é a defesa de um novo estilo de administração e organização no sistema educacional e em suas instituições. Descentralização e autonomia escolar eram vistas como princípios norteadores dessa nova abordagem.

Tedesco enfatiza a natureza radical das mudanças educacionais esperadas na Argentina. Ao invés de reformar os métodos pedagógicos e fazer uma revisão de seus conteúdos, seria necessário produzir as fórmulas pedagógicas e institucionais corretas para aprimorar conteúdos, métodos e plano institucional. Além disso, o autor questionou a vantagem de dividir o sistema educacional nos níveis primário, secundário e terciário (TEDESCO, 2001, p. 2). As necessidades da sociedade e as exigências do progresso científico e tecnológico estabeleceram a necessidade de aprendizagem continuada, o que refutava a ideia de que o conhecimento pudesse ser adquirido progressivamente em uma sequência linear.

Nesse contexto, sugeriu-se que o sistema deveria ser descentralizado, com agências centrais aperfeiçoadas e um aumento significativo de autonomia das escolas (BRASIL, 1999, p. 18). O fortalecimento da autonomia institucional das escolas era justificado por dois motivos. Em primeiro lugar, escolas autônomas poderiam ter melhor aproveitamento de “recursos cada vez mais escassos” (GALLART, 1994, p. 16-17). Isso queria dizer que as escolas deveriam ter mais

liberdade para formular seus projetos institucionais e decidir de que forma aplicar seu tempo, e também como contratar professores e organizar seu trabalho (GALLART, 1994, p. 16-17). Outro aspecto seria o fato de que a autonomia institucional facilitaria o envolvimento das comunidades nas decisões da escola (BRASLAVSKY, 1995, p. 4).

Preti observou que havia sido implementada uma “política educacional neoliberal” (PRETI, 1999, p. 21). Em uma sociedade que valoriza o conhecimento como uma mercadoria, e que também atribui grande importância às relações sociais e trabalhistas, o “projeto neoliberal” convenceu a sociedade de que a educação era a única forma de enfrentar a crise econômica (PRETI, 1999, p. 22). Preti afirmou que, na perspectiva da lógica neoliberal, as escolas eram ineficientes em uma sociedade em que os vencedores são aqueles com “maior conhecimento”, como resultado de uma crise de gestão. Assim sendo, as escolas deveriam realizar reformas administrativas para tornar-se competitivas e ingressar no mercado de trabalho.

No caso da Argentina, um amplo espectro de problemas surgiu com a organização descentralizada do sistema educacional, e várias estratégias diferentes foram sugeridas para superá-los. Essas noções de descentralização não foram apenas percebidas e reconhecidas como legítimas, mas foram também internalizadas como fenômenos naturais e, portanto, usadas como estratégia social.

Preti argumenta que o “discurso neoliberal” impôs uma hegemonia ideológica, e questiona se a educação teve muita influência sobre empregabilidade, competitividade econômica e políticas descentralizadoras. Referiu-se ainda à necessidade indispensável de “treinamento” contínuo, assim como às novas qualificações requeridas para o trabalho, como “aprender a aprender” e um bom treinamento geral (PRETI, 1999, p. 21). Portanto, a despeito de seu esforço para escapar do discurso da “economia do conhecimento”, seu trabalho acabou por harmonizar-se com ele.

Embora alguns autores tenham feito recomendações diferentes, cada um deles incorporou em seu trabalho o debate sobre “economia do conhecimento” – e até mesmo seu discurso. Como resultado do interesse diversificado, porém intenso, pela “economia do conhecimento”, esta passou a ser um ideal que o mundo acadêmico argentino e brasileiro absorveu e, na verdade, ajudou a construir no nível doméstico.

Conclusão

Este capítulo examinou uma ideia em movimento, principalmente por meio da esquematização de quatro temas: identificação das ideias de “sociedade industrial” e de “economia do conhecimento” como conceitos acadêmicos; observação da forma como se tornaram um “discurso” internacional, e indicação da maneira pela qual esses dois discursos foram absorvidos em dois países – Argentina e Brasil – em determinados períodos.

À medida que era absorvido culturalmente pelas políticas locais, o discurso sofreu modificações e certamente levou a diferentes políticas educacionais, entre as quais as políticas de educação técnica e profissionalizante nos dois países. Em outras palavras, conceitos acadêmicos importantes transformaram-se em poderosos discursos políticos em âmbito internacional e nesses dois países, mas sua absorção cultural – sua aceitação e sua reformulação do ponto de vista político – conduziu a padrões novos e distintos nos dois sistemas educacionais.

Na década de 1960, os países da América Latina buscavam preencher os requisitos de uma “sociedade industrial”, estabelecendo, especialmente no Brasil e na Argentina, seus objetivos econômicos “modernos” e “progressistas”. O resultado dessa reestruturação foi o ajustamento de suas políticas educacionais para atender às necessidades do desenvolvimento nacional e do discurso da “sociedade industrial”.

Brasil

No Brasil, as autoridades militares pós-1964 não tiveram dificuldade para introduzir suas políticas, uma vez que não havia oposição significativa de órgãos como sindicatos democráticos ou movimentos estudantis – isso representou uma forma política muito particular de “inculcação de ideias”. Durante a década de 1960, havia nos países da América Latina um novo ímpeto para atender as exigências do desenvolvimento econômico e entrar no mercado internacional. O Brasil, particularmente, fortaleceu suas políticas econômicas e engajou-se em um processo de reestruturação financeira e administrativa cujo objetivo era vincular as políticas educacionais aos objetivos intersetoriais dos planos de desenvolvimento nacional. Consequentemente, foram introduzidos programas de educação profissionalizante para preparar trabalhadores em cursos não acadêmicos. A preparação dos alunos para o mercado de trabalho foi enfatizada, com base na suposição de que havia uma necessidade crescente de pessoal qualificado. Entretanto, os planejadores educacionais não previram que haveria um descompasso entre o modelo econômico e os programas de treinamento para o trabalho.

Um dos aspectos da absorção cultural é evidente: o governo do Brasil supôs que seria possível expandir a educação secundária, bem como atacar problemas sociais, como o desemprego, por meio da educação profissionalizante. A introdução de políticas para a educação profissionalizante ocorreu quando o Brasil passava por uma fase de expansão industrial. Entretanto, a “economia” não conseguiu lidar com a expansão descontrolada das matrículas escolares. A educação profissionalizante, vista anteriormente como uma solução, assumiu uma forma mais sofisticada: na verdade, houve várias reformas para dar a todas as escolas secundárias um caráter profissionalizante, com o objetivo de preparar jovens para o trabalho.

O outro aspecto da absorção cultural foi o fato de os programas e o sistema escolar de educação profissionalizante terem adotado como referência modelos estrangeiros, que foram introduzidos por formuladores de políticas como forma

de suprir necessidades econômicas e sociais. Essas necessidades decorriam da natureza das novas empresas que se formavam; a indústria dependia do investimento estrangeiro – por exemplo, do Banco Mundial – e dos pressupostos ideológicos da “sociedade industrial”. Os formuladores de políticas desempenharam um papel-chave no processo de introdução da educação profissionalizante e de cópia do modelo de inovação educacional dos Estados Unidos. As reformas dos sistemas educacionais faziam parte de um pacote de programas de assistência e de empréstimo para o desenvolvimento econômico.

É possível que haja aqui dois discursos internacionais – um sobre “sociedade industrial” e outro sobre educação técnico-profissionalizante. A questão óbvia de pesquisa é se os dois discursos assumiram gradualmente um *status* ideológico – servindo como instrumentos ideológicos – na medida em que ajudavam os governos a disfarçar desigualdades socioeconômicas crescentes.

Argentina

Também na Argentina a ideia de uma “sociedade industrial” foi incorporada, mas de formas surpreendentemente distintas daquelas do Brasil. Em contraste com o Brasil, a rápida expansão da educação ocorrida no período peronista (1945-1955) não estava intimamente ligada às demandas por trabalho qualificado para atender às exigências do crescimento industrial. Na verdade, nem a grande expansão educacional nem o desenvolvimento da educação técnica estavam claramente vinculados às demandas de trabalho qualificado – embora o projeto de Perón para o crescimento econômico nacional visasse à promoção do desenvolvimento industrial. Segundo Rein, “a doutrina peronista consistia em uma tríplice aspiração por justiça social, independência econômica e soberania política” (REIN, 1998, p. 16). Os planos de Perón priorizavam o encorajamento da indústria local e incluíam: financiamento de tecnologia moderna por meio da exportação agrícola; melhorias no suprimento de energia e meios de transporte modernos; políticas protecionistas; crédito preferencial; e subsídios estatais. Entretanto, embora a indústria tenha crescido de forma rápida e intensa, o desenvolvimento industrial não ocorreu exatamente como Perón havia planejado.

No final da década de 1940, a economia argentina começou a declinar e os programas de industrialização e modernização econômica nunca se materializaram. Dessa forma, o crescimento modesto nos setores industriais e seu reduzido progresso tecnológico significaram uma redução na demanda por trabalho qualificado. O que é ainda mais notável é a forma pela qual o discurso da industrialização e da modernização econômica foi expresso em termos políticos: o desenvolvimento da educação foi orientado para servir a interesses políticos do Estado peronista, para contribuir com a ordem social e para promover estabilidade política.

Perón “adotou” o discurso da industrialização de uma forma muito específica: alegando que estava transformando a Argentina em uma “nação socialmente justa”

e tornando o Estado responsável pela proteção dos setores mais frágeis da sociedade. Em outras palavras, o movimento peronista buscou criar “novos argentinos” para a “nova Argentina socialmente justa”, e o sistema educacional era uma ferramenta importante para atingir esse objetivo.

É claro que a educação também contribuiu de forma indireta para o crescimento econômico, provendo habilidades básicas para a vida em áreas rurais e urbanas. A expansão da educação técnica e da educação profissionalizante realmente atendeu a algumas necessidades de trabalho e criou oportunidades completamente novas de carreira para a classe média urbana. Tanto as escolas industriais (*escuelas industriales*) quanto a *Universidad Obrera*, com suas ênfases em ciência aplicada, forneceram mais educação prática para aqueles que não podiam frequentar as faculdades nacionais (*colegios nacionales*). Entretanto, embora as reformas visassem originalmente promover o desenvolvimento industrial, isso nunca aconteceu. As reformas educacionais peronistas estavam vinculadas às políticas sociais do Estado.

Portanto, no discurso da “sociedade industrial”, em ambos os países os objetivos da educação profissionalizante foram uma forma crucial de investimento, mas também atuaram como estratégia política e social, embora de formas distintas. É evidente, entretanto, que os padrões específicos de reforma educacional não podiam ser atribuídos diretamente ao discurso sobre industrialização. A estrutura social e política da educação alterou as ênfases.

No Brasil, as reformas e o papel do Estado após 1964, durante o regime militar incluíram o autoritarismo e uma forte crença no desenvolvimento econômico financiado pelo capital internacional. Na Argentina, em contraste, Perón tomou medidas políticas que consistiam em uma aspiração tríplice por justiça social, independência econômica e soberania política, por meio da aplicação de políticas protecionistas que restringiam a concorrência internacional. Além disso, essa luta interior e social deu origem a uma quantidade razoável de conflitos internos.

Tanto o Brasil quanto a Argentina enfrentaram pressão crescente para introduzir reformas. Entretanto, por volta de 1970, começaram a deparar-se com um novo fenômeno: o início da “economia do conhecimento” e o discurso que a acompanhava, que exigia que os dois países fizessem os ajustes adequados.

Evidências consideráveis mostravam que muitos acadêmicos debatiam a “economia do conhecimento” em termos de suposições e expectativas do discurso internacional. O discurso sobre “sociedades industriais” coincide com o discurso sobre progresso e modernização e com o conceito ainda mais obscuro de globalização. Entretanto, as implicações educacionais são claras. Noções como competências baseadas no currículo, aprendizagem continuada, descentralização e autonomia escolar são reconhecidas pela literatura como legítimas nesse novo contexto social.

A influência do discurso da “economia do conhecimento” em âmbito mundial ficou evidente na análise das políticas educacionais nesses países, e pode-se

considerar que esse discurso se tenha transformado em ideologia. Além disso, essa ideologia atuou como princípio norteador para a reforma educacional no Brasil e na Argentina desde a década de 1990, e teve efeito profundo sobre a modelagem de sistemas educacionais e a mudança de *status* da educação técnico-profissionalizante, o que, sob o discurso ou a ideologia da “economia do conhecimento”, deu lugar gradualmente a uma situação em que grande parte da educação passou a ser treinamento de competências.

Estaríamos neste momento testemunhando uma convergência?

Referências bibliográficas

- ASCENLAD, H. Trabalho, qualificação e competitividade. *Em Aberto* 15, n. 65, 1995.
- BARAN, P. *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press, 1957.
- BARNETT, T.; OXAAL, I.; BOOTH, D. (Eds.). *Beyond the Sociology of Development: Economy and Society in Latin America and Africa*. London: Routledge and Kegan Paul, 1975.
- BARROS, R.; RAMOS, L. Temporal evolution of the relationship between wages and education of Brazilian men. In: BIRDSALL, N. et al. (Eds.). *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1996.
- BASTOS, J. A. S. L. O ensino médio: a grande questão. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 78, p. 188-190, 1998.
- BIRDSALL, N. et al. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1996.
- BLACK, J.K. *United States Penetration in Brazil*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1977.
- BRASIL. Ministério da Educação Brasil. *O Novo Ensino Médio*. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jul. 2007.
- BRASLAVSKY, C. La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 21, p. 91-123, 1995.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DE MOURA CASTRO, C. *Education in the Information Age*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1998.
- DELORS, J. et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 1998.
- DI TELLA, T. *Historia social de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Troquel, 1999.
- DONGHI, H. *Argentina en el callejón*. Buenos Aires: Ariel, 1994.
- ETCHEVERRY, G. *La tragedia educativa*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- FIECHTER, G. Institutionalizing authoritarianism: Brazil since 1964. *Latin American Research Review*, v. 14, n. 1, p. 29-60, 1975.
- FILMUS, D. *El papel de la educación frente a los desafíos de las transformaciones científico-tecnológicas*. Madrid: OEI, 1994. Disponível em: <<http://www.oei.es/oeivirt/fp/cuad1a06.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2007.
- GALLART, M. A. *Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Madrid: OEI, 1994. Disponível em: <<http://www.oei.es/oeivirt/fp/cuad2a02.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2007.

- GALLART, M. A. Micro política en la escuela: los cambios en la relación escuela-mundo laboral. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 15, 1997.
- GIDDENS, A. *Sociology*. 4.ed. Cambridge: Polity Press, 2001.
- GIMENO, J. *Education in Latin America and Caribbean: trends and prospects, 1970-2000*. Paris: UNESCO, 1983.
- GORE, E. *Fuentes para la transformación curricular: tecnología*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996.
- HALSEY, A. H. et al. Introduction. In: HALSEY, A. H.; FLOUD, J.; ANDERSON, C. A. (Eds.). *Education, Economy, and Society: a reader in the Sociology of Education*. New York: Free Press of Glencoe, 1961.
- HOPKINS, D. *Improving the Quality of Schooling: lessons from the OECD International School Improvement Project*. London: The Falmer Press, 1987.
- IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- JACINTO, C.; SUAREZ, A. Juventude, pobreza e formação profissional na América Latina. *Em Aberto*, v. 15, n. 65, v. 15, p. 152-157, 1995.
- LLACH, J. J. et al. *Educación para todos*. Buenos Aires: Distal, 2000.
- LUMERMAN, J. P. *Historia social argentina*. Buenos Aires: Editorial Docência, 1994.
- LUNA, F. *Perón y su Tiempo I*. Buenos Aires: Sudamericana, 1984.
- LUNA, F. *Breve Historia de los Argentinazos*. Buenos Aires: Planeta, 1993.
- OECD. *Employment Outlook*. Paris: OECD, 07 Jul. 1993.
- OECD. *The Knowledge Economy and the Changing Needs of the Labor Market*. Paris: OECD, 2001. Disponível em: <www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications>. Acesso em: 06 jul. 2007.
- PASTORE, J. O futuro do trabalho no Brasil e no mundo. *Em Aberto*, v. 15, n. 65, v. 15, p. 31-38, 1995.
- PIERONI, J. L.; ACHCAR, I. Reconversão profissional: conceitos e propostas. *Em Aberto*, v. 15, n. 65, v. 15, p. 118-135, 1995.
- PRETI, O. Educação à distância e globalização: desafios e tendências. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 79, n. 191, p. 19-30, 1999.
- RACHID, A.; GITHAY, L. Programas de qualidade, trabalho e educação. *Em Aberto*, v. 15, n. 65, p. 63-93, 1995.
- RATTNER, H. Globalização: em direção a um “mundo só”? *Em Aberto*, v. 15, n. 65, v. 15, p. 2-10, 1995.
- REIN, M. *Politics and Education in Argentina 1946-1962*. New York: Sharpe, 1998.
- ROMERO, L. A. *Breve historia contemporánea argentina*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica, 1994.
- ROSA, J. M. *Historia social argentina*. Buenos Aires: Oriente, 1992.
- SAVIANI, D. *Escola e democracia*. São Paulo: Cortez Editora Ltda, 1987.
- TEDESCO, J. C. Introdução: as mudanças na educação secundária e o papel dos planejadores. In: BRASLAVSKY, C. (Ed.). *A educação secundária: mudança ou imutabilidade?* Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127146por.pdf>>.
- VICIANI GONÇALVES, W. Formação de professores: eixo estratégico da educação para o trabalho. *Em Aberto*, v. 15, n. 65, v. 15, p. 19-30, 1995.

WORLD BANK. *The Knowledge Economy and the Changing Needs of the Labor Market*. Washington, D.C.: World Bank, 1998d. Disponível em:
<www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications>. Acesso em: 06 jul. 2007.

EDUCAÇÃO, EMPREGO E TREINAMENTO PROFISSIONALIZANTE

Leslie Bash

Introdução

Nos últimos 25 anos do século XX, uma agenda produzida pelo Estado, com foco em questões de emprego e empregabilidade, assumiu uma posição cada vez mais proeminente na literatura sobre educação comparada. Um dos exemplos mais destacados, o “World Yearbook of Education” de 1995 (BASH; GREEN, 1995), ofereceu um espectro de perspectivas baseadas em comentários a respeito de uma variedade de contextos, versando sobre a relação entre educação e trabalho, além de algumas das questões mais importantes relativas à integração dos jovens na sociedade, entre as quais:

- as ramificações da mudança política e econômica global;
- o impacto da reestruturação da indústria;
- mercados de trabalho em transformação, aprendizagem continuada e sistemas de educação e treinamento profissionalizante;
- diversidade e igualdade na transição da educação para o trabalho.

O emprego acima da expressão *educação e treinamento profissionalizante* pede uma definição operacional baseada na visão convencional sobre seu significado:

todas as atividades mais ou menos organizadas ou estruturadas que visam proporcionar às pessoas as habilidades, as competências e os conhecimentos necessários para a execução de uma tarefa ou um conjunto de tarefas, quer conduzam ou não a uma qualificação formal (TESSARIN; WANNAN, 2004, p. 13).

Sinalizando o impacto da globalização em curso, o “World Yearbook” exemplificou uma narrativa em expansão que refletiria, tanto literalmente quanto metaforicamente, uma sensação crescente de *fin de siècle*¹. Aparentemente, não eram previstos os tipos de eventos políticos dramáticos que estavam por vir – como o 11 de setembro e a Guerra do Iraque –, e as ansiedades que se seguiram em relação à aparente alienação, especificamente do eleitorado jovem, e às ameaças percebidas contra a segurança nacional e mundial. Entretanto, esse livro de fato ofereceu uma contribuição adicional a uma abordagem à educação comparada,

1. NT: Em francês no original: fim de século, fim de uma era.

que viria a focalizar cada vez mais as consequências unificadoras da integração econômica internacional.

Para colocar essas questões em perspectiva, pode ser útil começar com alguns comentários que poderiam parecer bastante evidentes para aqueles que têm familiaridade apenas casual com o conhecimento comparativo e histórico da educação. Antes de mais nada, as questões relativas à sua conexão com o mundo do trabalho só começaram a ter significado quando a educação deixou de ser um interesse da minoria, da elite. De fato, a abordagem elitista clássica valorizava a educação precisamente por ser considerada irrelevante para as massas. Assim sendo, a expectativa de que pessoas em posições de liderança fossem escolarizadas trazia implícito o entendimento de que a massa de trabalhadores não o seria – e vice-versa. A opinião de Platão de que uma educação liberal – intelectual, estética e física – proporcionaria as bases necessárias para a tutela da sociedade persistiu no tempo e no espaço (PLATO, 1955, livro 7).

Em segundo lugar, no entanto, houve também uma visão persistente de que, se as massas não deveriam ser escolarizadas, poderiam ao menos ser treinadas para desempenhar suas tarefas essencialmente manuais de forma eficiente e eficaz. A natureza desse treinamento deveria ser rigorosamente determinada, frequentemente pouco mais do que um processo de modelagem das tarefas a serem aprendidas segundo a prática existente: as instituições tradicionais de aprendizagem consolidadas na relação mestre-aprendiz. Essa instituição seria encontrada em diversos formatos, mas baseava-se de modo geral nas noções comuns de domínio de habilidades, até que os aprendizes conseguissem ser promovidos para uma “guilda” de práticos. Essencialmente, havia a expectativa de que o aluno concedesse ao mestre a função de “porteiro” do mundo dos artesãos reconhecidos. Note-se também que o aprendizado, assim como a educação da elite, era discriminatório em relação a gênero, sendo privilégio principalmente do setor masculino da população – o que, em muitos aspectos, aparentemente ainda ocorre. Embora no Reino Unido o recente renascimento desse sistema – o Estágio Moderno – esteja aparentemente aberto a todos, não desapareceram nem os estereótipos ocupacionais nem o processo de segregação ocupacional por gênero (FULLER et al., 2005).

Em terceiro lugar, mudanças sutis começam a aparecer na narrativa. Assim, o termo “profissionalizante” foi progressivamente incorporado ao vocabulário dos responsáveis por políticas e práticas relativas à preparação de indivíduos para ocupações específicas. Se por um lado a vocação havia sido anteriormente associada à noção de profissão, que evocava a ideia de um chamado, sua contraparte adjetivada (profissionalizante) passou a ter um significado bem mais prosaico: o relativo a trabalhos qualificados, frequentemente trabalhos manuais, mas classificados como inferiores àqueles que demandavam formação universitária. Assim, o encanador e o eletricitista podem receber um treinamento profissionalizante, ao passo que do médico ou do advogado se espera uma educação universitária. A esse respeito, Wolf ressalta que formuladores de políticas

no mundo desenvolvido promoveram a educação e o treinamento profissionalizante como algo necessariamente bom para as economias nacionais e, ao mesmo tempo, as consideram “uma grande ideia para os filhos dos outros” (WOLF, 2002, cap. 3).

A academia como instituição de treinamento profissionalizante

A aparente ruptura dos limites que convencionalmente separavam o treinamento profissionalizante da educação liberal sinalizou mudanças amplamente disseminadas na estrutura e no conteúdo do trabalho. Além disso, sugeriu também uma transformação mais generalizada nas relações sociais. No contexto da educação superior, Kazamias e Starida (1992) identificaram um processo de treinamento voltado à vocação profissionalizante, em oposição à profissionalização, em que a ênfase está na preparação para o emprego. Aqui o foco é no mercado e, portanto, na necessidade de uma resposta relativamente rápida à sua dinâmica. Tendo em mente a natureza competitiva do mercado de trabalho global, governos que, com o espírito da livre iniciativa, haviam adotado anteriormente uma abordagem algo *laissez-faire*, vêm nos últimos anos buscando desenvolver processos de regulamentação. Consequentemente, várias ocupações, tais como docência, direito e medicina, anteriormente caracterizados por uma autonomia relativamente institucionalizada, passaram a ser submetidas a um grau crescente de controle estatal. Garoupa sugere que isso ocorreu particularmente na segunda metade do século XX, à medida que os clientes começaram a solicitar mais informação sobre os serviços fornecidos por profissionais, e nos casos em que o mercado é percebido como incapaz de

produzir a quantidade e a qualidade social ótimas de serviço profissional. [Portanto] é necessária alguma proteção ao consumidor de serviços profissionais para garantir a qualidade e mitigar ineficiências. A proteção ao consumidor assume frequentemente a forma de regulamentação da profissão e de seus mercados (GAROUPA, 2004, p. 4).

Outras ocupações, que tradicionalmente exigiam no máximo um treinamento profissionalizante baseado no trabalho, situam-se hoje no território da educação superior. Portanto, um grau de especialização em nível de graduação vem se tornando progressivamente um requisito global para áreas ocupacionais, tais como enfermagem, puericultura, e gestão de varejo. Embora uma implicação possível sejam as mudanças significativas pelas quais passaram as universidades de modo a possibilitar avaliações segundo uma agenda baseada em habilidades, e não em conhecimentos, o problema de uma população “superqualificada” também foi considerado. Chevalier (2000) discute essa posição como consequência da adoção de uma abordagem considerada empírica à questão da “superqualificação”, especificamente no contexto da equiparação entre educação, qualificações e grau de satisfação com o trabalho. Mesmo assim, esse conceito ainda é questionável, especialmente em uma era em que um tema dominante na narrativa política sugere que a educação é a solução para um bom número de problemas sociais claramente

definidos. No entanto, seria possível argumentar que o mais provável é que, ainda que haja um descompasso aparente entre as credenciais e os requisitos do emprego, a própria natureza do trabalho será modificada no curto prazo em consequência da maior valorização resultante de uma força de trabalho mais qualificada.

Em uma perspectiva comparativa, os últimos 30 anos, aproximadamente, ofereceram um quadro sobre o qual foi escrita a história de uma procura cada vez mais global para estabelecer e manter a competitividade econômica internacional. Uma das consequências dessa situação foi a mudança ideológica de uma percepção de indivíduos – que, como detentores de habilidades e conhecimentos, contribuíram para a formação da identidade pessoal e social – para outra percepção, que os identifica essencialmente como personificação de capital humano (WILSON; WOOCK, 1995, p. 8-9). Educadores e formuladores de políticas educacionais passaram a referir-se frequentemente a esses itens como investimento, avaliação, resultados e lucro, tal como ocorre com qualquer outro item de capital.

Nos últimos 25 anos do século XX, um movimento cada vez mais globalizado na direção de entender educação e treinamento como bens de mercado refletiu tanto as aceleradas mudanças transnacionais na produção quanto os avanços em novas tecnologias. Os provedores de educação e treinamento reconheceram a necessidade de resposta rápida a uma economia global muito mais flexível, quando empregos na indústria diminuían no Ocidente à medida que se deslocavam para regiões menos industrializadas, ou eram substituídos por tecnologias avançadas. Ao mesmo tempo, a maioria dos países do Ocidente situados no centro da atividade econômica global reconhecia essas mudanças na formação e na implementação de políticas, ainda que esse reconhecimento frequentemente dissimulasse a avaliação de que os indivíduos eram carentes de habilidades relevantes, e não recipientes de um mercado incapaz de oferecer empregos.

Deve-se notar ainda que, até a dissolução dos regimes socialistas, o Leste Europeu continuou a operar, como previsível, segundo a forma centralizada convencional, regulando tanto o fornecimento quanto a demanda de trabalho. Escolas, institutos de treinamento profissionalizante e universidades tendiam a ser pouco mais do que rotas para a distribuição do capital humano em uma estrutura econômica caracterizada por significativa intervenção estatal. Pode-se argumentar que isso resultou em uma estrutura de empregos tortuosa e contribuiu para uma economia incapaz de produzir para o consumo interno ou externo. É claro que os sistemas socialistas do Leste Europeu não estavam sozinhos nesse processo de patrocínio, embora um processo de contestação pudesse tê-lo precedido (TURNER, 1960). Na França, uma vaga em uma *grande école*² significaria um

2. NRTT: As *grandes écoles*, na França, são instituições de ensino superior não pertencentes ao sistema de universidades. Altamente seletivas e de grande prestígio, formam funcionários públicos de alto escalão, políticos e executivos, bem como cientistas, escritores e filósofos.

futuro garantido de emprego nos setores de elite, enquanto as universidades *Ivy League*³, assim como Oxford e Cambridge, continuavam desempenhando esse papel nos Estados Unidos e no Reino Unido, respectivamente. Em geral, no final do século XX, entretanto, a maioria das sociedades industrializadas comprometidas com a mercantilização rejeitou o papel centralizador do Estado, exceto naquilo em que fosse necessário para lidar com ameaças à ordem política e social da nação ou ameaças à posição nacional na ordem econômica global.

Portanto, não foi surpreendente que, quando o desemprego entre os jovens começou a se acelerar na década de 1970, tenha aumentado bastante o ímpeto para a criação de políticas de “treinamento” no Ocidente. O que se tornou conhecido em boa parte da literatura sobre educação e trabalho como o “novo profissionalismo” era exemplificado no Reino Unido pelo *Youth Training Scheme* (YTS)⁴. O “novo profissionalismo” partiu da noção convencional de treinamento profissionalizante no sentido de que seu objetivo principal não era equipar os jovens com conjuntos de habilidades específicas adquiridas em períodos frequentemente longos de aprendizagem, que os caracterizariam como técnicos e trabalhadores qualificados. Pelo contrário, o foco era levar os jovens a um estado de prontidão para o emprego, como afirma Dale:

Os objetivos [...] incluem a necessidade de ajustamento a um novo *status*, algo entre o emprego e o não emprego. Os objetivos do novo profissionalismo são a versatilidade ocupacional e o ajustamento pessoal, os mesmo objetivos anteriormente reconhecidos como treinamento de habilidades (DALE, 1985, p. 7).

Portanto, o YTS e seus predecessores imediatos aparentemente assumiram que a causa do desemprego juvenil era a falta de competências relevantes em meio aos jovens. Significativamente, esses projetos não sugeriam que o desemprego juvenil estivesse relacionado com a falta generalizada de oportunidades de trabalho. O “novo profissionalismo” baseava-se na noção de habilidades genéricas ou transferíveis – como aquelas relevantes para o sucesso em entrevistas – e no devido momento, teria impacto sobre a educação superior, à medida que as universidades começaram a se transformar em sistemas administrativos de outorga de títulos.

Era evidente, entretanto, que o “novo profissionalismo” não era simplesmente uma resposta política a um fenômeno aparentemente agudo de desemprego juvenil.

3. NRTT: A *Ivy League* (Liga de Hera) é um grupo de oito universidades privadas do Nordeste dos Estados Unidos: Universidade Brown (Rhode Island, fundada em 1764), Universidade Columbia (Nova Iorque, 1754), Universidade Cornell (Nova Iorque, 1865), Dartmouth College (New Hampshire, 1769), Universidade Harvard (Massachusetts, 1636), Universidade da Pensilvânia (Pensilvânia, 1751), Universidade Princeton (New Jersey, 1746), Universidade Yale (Connecticut, 1701). Essas universidades, das mais antigas dos EUA, são instituições de maior prestígio científico no país e no mundo, de reconhecida excelência acadêmica, e bastante elitistas.
4. NT: Esquema de Treinamento de Jovens.

Possivelmente refletia também o reconhecimento de que o caráter da economia era cada vez mais global, que a vantagem comparativa tornava-se cada vez mais fluida, e que “emprego para a vida toda” era um conceito anacrônico. No contexto do Reino Unido, o desaparecimento da manufatura, que tradicionalmente havia acomodado números significativos de jovens sem qualificações formais, acadêmicas e profissionalizantes representava uma mudança óbvia na estrutura socioeconômica. Em sua busca por custos mais baixos, grandes corporações multinacionais começaram a transferir sua capacidade industrial para regiões onde os salários eram significativamente mais baixos do que na Europa e na América do Norte. Ao mesmo tempo, novas tecnologias – robótica, *design* assistido por computador (CAD) e manufatura – contribuíram adicionalmente para a queda na demanda por mão de obra não qualificada e semiquificada e, ao mesmo tempo, geraram ganhos de produtividade.

Tudo isso estava muito distante das abordagens pioneiras ao relacionamento educação-trabalho tal como caracterizadas por Dewey nos EUA e no politecnicismo do início do período pós-revolucionário na União Soviética. Aqui, em princípio, o mundo do trabalho devia ser percebido como pouco distinto de qualquer outra área da atividade humana e, portanto, poderia ser tratado como um aspecto autêntico do currículo escolar. A experiência de trabalho não seria equalizada com o treinamento profissionalizante, mas seria vista como um meio para o aprimoramento da aprendizagem como um todo. No caso da União Soviética, é evidente que o politecnicismo certamente tinha uma agenda ideológica (BASH, 1991), ao passo que a abordagem de Dewey fundia-se com a *Gemeinschaft*⁵ da comunidade local norte-americana. Além disso, enquanto o foco se manteve sobre as estruturas socioeconômicas internas dos dois países, as experiências com educação ou com trabalho eram permissíveis. Entretanto, quando as elites políticas e econômicas nos EUA e na URSS começaram a ver o futuro em termos de competição internacional econômica, política e militar, o idealismo passou a ter pouco espaço. O stalinismo “calvinista” – a exortação de Stakhanovite para que todos os trabalhadores aumentassem sua produtividade – associou-se às ações da Guerra Fria adotadas pelos EUA e pela URSS para fornecer o pano de fundo para a corrida competitiva pelo controle mundial nas décadas de 1950 e 1960. A direção centralizada moldou a narrativa profissionalizante na União Soviética, com forte ênfase em ciência e tecnologia, enquanto em outras áreas o temor de que os americanos pudessem ser superados em supremacia científica resultou, em 1958, em uma intervenção federal sem precedentes na política educacional, na forma da Lei de Educação para a Defesa Nacional.

Nos países menos industrializados, a narrativa tendeu a ser bastante diferente. A educação básica é frequentemente percebida em termos de desenvolvimento de

5. NT: Em alemão no original: identidade, modo de vida.

capital humano, tanto como contribuição vital ao PIB quanto como contribuição aos rendimentos pessoais, como argumentam Wilson e Woock:

[O] nível de educação e de habilidades de uma nação foi crucial para o seu desenvolvimento econômico [...] Essa fórmula simples de gastos com educação nos países em desenvolvimento igualando o crescimento ainda tem prioridade em muitos programas de educação e treinamento patrocinados por agências internacionais que trabalham nas nações em desenvolvimento (WILSON; WOOCK, 1995, p. 9).

Questões de *status* emergiram no início do período pós-colonial quando muitos pais, assim como seus pares no Ocidente industrializado, tinham aspirações elitistas para seus filhos – direito, funcionalismo público e ocupações semelhantes. Por outro lado, a demanda por uma força de trabalho qualificada, capaz de maximizar a capacidade manufatureira e agrícola, precisava ser reconhecida pelos recém-formados Estados-nação, especialmente na África. Entretanto, havia um pressuposto subjacente fortemente desafiado por Philip Foster (1965a, 1965b), entre outros, de que o sistema educacional estivesse realmente em condições de fornecer essas competências às economias emergentes, e de que pudesse corrigir *deficits* nas áreas de engenharia prática e agropecuária moderna. Apesar da alegada “falácia” do ensino profissionalizante, este pareceu especialmente atraente para a Tanzânia de Nyerere, com seu foco na educação primária como geradora do capital humano básico – um tema consagrado em “Education for Self-Reliance” (NYERERE, 1968), que descartou a necessidade ampla da educação secundária ou superior. Dadas as perspectivas globais para o século XXI, não há dúvida de que atualmente essas visões seriam consideradas um tanto limitadas, com a consequência não pretendida de relegar os países menos industrializados à periferia da economia internacional. De fato, a tese de Foster foi bastante clara ao demonstrar que os aspirantes ao estudo e seus pais acreditavam que seria de seu interesse algum tipo de educação de “elite”. Sem dúvida, uma abordagem macroeconômica à economia de mercado sugere que o aumento da demanda por educação agregada constituiria uma contribuição positiva para a renda nacional e para o PIB, com o consequente aumento de capital humano e da demanda econômica de maneira geral. Em contrapartida, a educação profissionalizante, quando considerada como panaceia universal, simplesmente reforçaria uma situação caracterizada por baixo nível tecnológico, capacidade produtiva limitada e baixos salários.

Entretanto, a exposição da “falácia do ensino profissionalizante” no contexto dos países menos industrializados não evitou sua posterior reinterpretação no Ocidente. A ideia de que deveria haver melhor ajuste entre educação e trabalho aparentemente está refletida nas narrativas que apoiam a educação profissionalizante dos últimos 30 anos. Contrasta com a visão tradicional de que o conteúdo manifesto da educação apenas sinalizava para os empregadores o *status* potencial dos futuros empregados. Portanto, o currículo clássico, seara tradicional das classes europeias médias e altas, funcionava como uma classificação das profissões. Pouco importava que tivesse caráter “não profissional”; de fato, era

precisamente por ter sido excluído do mundo do trabalho que o currículo clássico era visto, paradoxalmente, como particularmente relevante. Segundo Stray (1996), a importância do currículo clássico era simbolizar o rigor acadêmico, a aspiração social e a autodisciplina. No entanto, a narrativa do início do século XXI baseia-se na *correspondência* pressuposta entre educação e trabalho: competências profissionais mensuráveis, tal como avaliadas em programas de estudo, desde a escolarização de segundo grau até teses de doutorado.

Davies antecipa esse aspecto ao comentar:

[...] que a tendência a profissionalizar o currículo e a favorecer a especialização em disciplinas tradicionais em escolas e faculdades levou a um estreitamento do currículo acadêmico e a uma ênfase no treinamento profissionalizante. Trata-se de uma educação e de um treinamento que enfatizam padrões, disciplina, atitudes e tendências compatíveis com a visão dos empregadores quanto às características apropriadas que os empregados devem ter. Essa tendência a um conteúdo profissionalizante nas oportunidades de aprendizagem tornou-se parte de novas categorias de titulação e, nos níveis mais elevados de realização educacional, comprometeu a abordagem liberal à educação superior que favorecia abordagens gerais e humanistas (DAVIES, 1997, p. 8).

Assim, a tentativa de democratização da educação em todos os níveis e dos processos de transição da educação formal para o emprego resultou inevitavelmente na proliferação de mecanismos de responsabilização. A responsabilização manifesta-se igualmente no processo presumido de avaliação imparcial, objetiva e neutra, com apadrinhamento e nepotismo, não desaparecendo inteiramente do mundo de trabalho, embora tenha menor legitimidade no início do século XXI. O processo de ingresso no emprego é cada vez mais formal, exigindo credenciais de habilidades reconhecidas publicamente, e frequentemente moldado pelos resultados de diferentes testes psicométricos e de outros instrumentos de avaliação.

Em meio a essa busca por correspondência entre educação e trabalho, fica evidente que persistirá uma hierarquia de *status*. Embora o governo do Reino Unido esteja empenhado em introduzir um novo tipo de Diploma (UNITED KINGDOM, 2007) – inicialmente especializado, mas seguido por uma versão mais genérica, para ser implementado a partir de 2008 paralelamente à combinação existente dos testes ao final do período de educação compulsória – o GCSE e o GCE Nível Avançado⁶ –, até mesmo o ministro de Educação alertou (em 2007) sobre a possível rejeição dessa opção pelos pais por ser uma alternativa de qualidade inferior. Fazendo eco às observações já mencionadas de Foster a respeito de Gana, o receio parece ter sido de que o diploma, embora possivelmente proporcionasse uma melhor preparação para o trabalho, provavelmente seria associado às áreas

6. NT: GCSE – *General Certificate of Secondary Education* (Certificado Geral de Educação Secundária): no sistema educacional na Inglaterra e no País de Gales, é uma qualificação obtida em uma ou mais disciplinas, como resultado de exames nacionais prestados pelos alunos entre 14 e 16 anos de idade. GCE – *General Certificate of Education Advanced Level* (Certificado Geral de Educação de Nível Avançado): certificado de aprovação em exames no final do ensino médio, para acesso à universidade, aos 17 ou 18 anos, normalmente chamado *A Level*.

profissionalizantes relativamente de menor *status*. Assim, poderia orientar os jovens para um caminho segregado: a qualificação de “secundário moderno” em oposição ao “padrão ouro” do GCE Nível Avançado. Ao mesmo tempo, um GCSE em construção e edificação, proposto em 2007, sinalizou uma série de ansiedades e tensões, entre as quais a de corrigir a carência de competências e a motivação de estudantes “não acadêmicos”.

Em resumo, esta seção tentou demonstrar que, no final do século XX e início do século XXI, ocorreu uma mudança profunda na relação entre educação e trabalho, caracterizada por um contexto em transformação, de nacional para global. Em particular, o processo de profissionalização no Ocidente ocorreu a partir de um foco em “treinamento” de habilidades genéricas e transferíveis, destinado a jovens de origem operária com pouca ou nenhuma qualificação formal, para um foco muito mais amplo. Ou seja, considerações econômicas e de trabalho passaram atualmente a dominar toda a agenda educacional. Consequentemente, a atenção volta-se agora para a relevância da globalização para a mudança das relações entre educação e trabalho.

A problemática da globalização

Nesse contexto, globalização, tal como se refletiu parcialmente no Processo de Bolonha (EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION, 1999), que criou um Espaço Europeu de Educação Superior, sinaliza a possibilidade de convergência de sistemas educacionais à medida que sejam feitas tentativas para implementar aspectos diversificados de harmonização. Consequentemente, instituições de nível superior e universidades podem ser percebidas como pouco mais do que assessorios na ordem econômica internacional. Sem dúvida, persistirão algumas características superestruturais em nível nacional, refletindo legados culturais cuidadosamente preservados. Assim, qualquer que seja a direção política tomada pela França após as eleições presidenciais de 2007, é provável que o país continue a exibir certa diferenciação, apesar das pressões exercidas pela suposta eficiência de gestão econômica global e da ética de trabalho associada, de estilo americano. Ao mesmo tempo, deixando de lado alegações de corrupção nas regiões menos industrializadas do mundo, é possível considerar que influências familiares e não democráticas ainda continuarão a ser um fator significativo na transição escola-trabalho em várias partes do globo.

Significativamente, é difícil visualizar de que forma até mesmo os países relativamente periféricos à economia global e às redes transnacionais que constituem a economia global podem escapar às pressões por um processo de profissionalização em todo seu sistema educacional. O poder esmagador do discurso da globalização manifesta-se em narrativas continuamente recriadas que sinalizam a urgência com que a educação precisa engajar-se na infraestrutura econômica. E isso, apesar da riqueza de dados reunidos nos últimos 50 anos por

educadores comparativos, que sugerem pouca evidência de uma conexão causal entre aumento de participação na educação e desenvolvimento econômico nacional. Ou, como observa Wolf:

Não há absolutamente indicação clara de que o Reino Unido, ou qualquer outro país desenvolvido, esteja gastando abaixo de um nível crítico, ou que gastar mais dinheiro em educação possa garantir nem mesmo um crescimento extra de meio por cento ao ano (WOLF, 2002, p. 53).

Entretanto, aparentemente isso não impediu que os governos continuassem buscando aquilo que Wolf considerou como políticas simplistas enraizadas em ideologias supercentralizadas de controle e orientadas por metas em vez de políticas mais sofisticadas conectadas aos modos de pensar dos estudantes e de seus pais (WOLF, 2004, p. 330).

São sinalizadas aqui duas dificuldades fundamentais enfrentadas pelos governos dos Estados-nação preocupados com sua posição na economia global. A primeira diz respeito aos meios pelos quais o sistema educacional pode produzir a força de trabalho qualificada e bem informada que é percebida como necessária em todos os níveis. A segunda diz respeito aos meios pelos quais todos os setores da população chegarão eventualmente a ter acesso a recursos de subsistência que supram necessidades materiais e não materiais individualmente, socialmente e culturalmente definidas. O papel das escolas, faculdades e universidades em cada país diferirá em detalhes e estará sujeito às agendas educacionais, econômicas e políticas dominantes. A esse respeito, a China, por exemplo, continua a exercer uma ação de equilíbrio interessante. Por um lado, parece estar preparada para promover um desenvolvimento educacional no nível superior, uma vez que exporta temporariamente estudantes para o Ocidente em busca de um espaço significativo no mercado global. Por outro lado, como foi evidenciado no 17º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (2007), parece persistir uma microgestão estrita e centralizada da ordem interna, social e política. Portanto, parece provável que as tensões sociais na China tendam a aumentar à medida que o relacionamento entre educação e trabalho se torne cada vez mais globalizado, enquanto a vida política, social e cultural permanece relativamente controlada.

Em última análise, no discurso popular, uma visão global da relação educação-trabalho poderia sugerir uma crença persistente de que uma “boa” educação melhora as perspectivas de emprego e, portanto, o desenvolvimento econômico. No nível macro, governos e outras agências persistem em ações que parecem reminiscentes da “falácia das escolas profissionais” de Foster, à medida que são criadas e implementadas políticas para assegurar um melhor “ajuste” entre os produtos do sistema educacional e as demandas da economia. Em uma era de rápida globalização, evoca-se a futurologia em tentativas de prever as necessidades de emprego para os próximos 10, 20 ou 30 anos enquanto são criadas estruturas para garantir a produção da força de trabalho específica e estratificada que será necessária em meados do século XXI. No nível micro, os indivíduos tendem a agir

de formas que, ainda que não inteiramente racionais, mesmo assim refletem a percepção de interesses pessoais, e não da coletividade. A educação, embora não seja consistentemente instrumental para a realização de avanços pessoais, sociais e econômicos é, no mínimo, vista como um meio para assegurar um emprego que satisfará às necessidades social e culturalmente definidas da maioria dos indivíduos. É aqui que tanto os pais quanto os filhos enfatizam o que pode ser visto como “facilitação de vantagem ocupacional”, isto é, “a vantagem no mercado de trabalho conferida pelo valor de troca da educação” (WILLIAMS, 2004). Wolf coloca esse aspecto de forma mais concreta, considerando que

educação e qualificações realmente sinalizam certas habilidades substantivas – e a renda das pessoas está relacionada não apenas com suas qualificações documentadas, mas também com sua capacidade acadêmica relativa (WOLF, 2002, p. 54).

Conclusão

Estudos comparativos sobre a relação entre educação e trabalho sem dúvida esclarecem diferenças quanto a práticas, políticas e ideologias. Entretanto, como este capítulo tentou demonstrar, tais diferenças não são necessariamente explicadas por métodos convencionais de análise, utilizando dicotomias tais como “centralizado/descentralizado”, “capitalista/socialista”, “centro/periferia”. Ou esses conceitos polarizados deixaram de ter significado substancial na esteira dos eventos históricos das últimas décadas do século XX, ou a globalização resultou em uma geografia econômica que reflete uma dinâmica constante e cada vez mais fluida. A convergência econômica resultante da crescente integração comercial global tem implicações para uma maior convergência de políticas educacionais nos sistemas nacionais. À medida que as indústrias passam a ser cada vez mais dependentes de habilidades científicas, tecnológicas e administrativas avançadas, e conhecimento, essa condição provavelmente se refletirá nas agendas dos formuladores de políticas. Ao mesmo tempo, as preocupações públicas aumentam com o ritmo acelerado das mudanças tecnológicas, com o receio de que uma educação “relevante” e políticas de treinamento inovadoras tornem-se obsoletas antes mesmo de entrar no processo. Pode-se prever que os países que se julga estarem necessitando urgentemente de uma relação estreita e eficaz entre educação e emprego – e, portanto, precisando de grandes volumes de capital e de financiamento recorrente – podem ser aqueles que têm menor probabilidade de recebê-los. Baixos níveis de PIB e de renda nacional, combinados com incapacidade de captar investimentos internacionais em volume suficiente constituem obstáculos à expansão educacional, como exemplificado pelo caso de Bangladesh: “O país é classificado como país de baixa renda pelo Banco Mundial. Embora 53% do PIB sejam gerados pelo setor de serviços, chega a cerca de dois terços a parcela da população empregada no setor agrícola (20% do PIB)” (RABOBANK, 2005, p. 2).

É provável que os países mais ricos continuem a caracterizar-se por sistemas educacionais que refletem – e contribuem – para níveis de renda relativamente mais altos. É o que acontece quando a educação de segundo grau é abrangente ou seletiva, ou quando a dimensão do trabalho é um elemento central na educação geral ou está confinada a programas profissionalizantes. A minimização ou mesmo a eliminação de conflitos ideológicos nessa área tem prenunciado uma situação muito mais fluida.

Por um lado, parece claro também que divisões socioeconômicas continuarão a manifestar-se na dinâmica interna das instituições educacionais dos sistemas nacionais e, o que é mais importante, nos resultados educacionais e no emprego. Isso pode ser observado na adoção de políticas para promover a *aprendizagem continuada*, um jargão que atualmente foi incorporado ao discurso com a conotação de provimento de uma panaceia para *deficits* persistentes de habilidades no contexto de uma economia globalizada em rápida transformação. Embora seu foco seja o setor pós-compulsório, a aprendizagem continuada tem impacto sobre a narrativa educacional do século XXI como um todo. Aparentemente, a narrativa transformada continua a enfatizar a relação educação-trabalho por meio de um processo de mercantilização que responsabiliza os indivíduos, como consumidores, por seu sucesso profissional e por sua aquisição de *pacotes de aprendizagem*, e não a qualidade do provimento de empregadores (RYAN, 2003). No contexto da União Europeia, seu foco é um conjunto de competências-chave definidas como: “aquelas de que todos os indivíduos precisam para sua realização e seu desenvolvimento pessoal, cidadania ativa, inclusão social e emprego” (EUROPEAN UNION, 2006, p. 13). Quando desmembradas, essas competências se desdobram em oito títulos:

1. Comunicação no idioma materno
 2. Comunicação em idiomas estrangeiros
 3. Competência em matemática e competências básicas em ciência e tecnologia
 4. Competência digital
 5. Aprender a aprender
 6. Competências sociais e cívicas
 7. Senso de iniciativa e empreendedorismo
 8. Consciência cultural e expressão
- (EUROPEAN UNION, 2006, p. 13)

É preciso observar que o termo competência é utilizado aqui com um sentido um pouco mais amplo do que aquele sinalizado pela utilização convencional, uma vez que se refere a estados mentais, e não apenas a comportamentos. Apesar disso, infere-se que tais competências podem ser testadas e quantificadas, reforçando, portanto, uma mudança progressiva em direção à profissionalização. Ao mesmo tempo, trata-se também de uma mudança no sentido da mercantilização, uma vez que os aprendizes são transformados em *commodities* comercializáveis. Com a

aquisição do “valor agregado” do capital social e cultural, os aprendizes entram em uma área de empregos cada vez mais globalizada, como compradores e vendedores – e em constante transformação. Aqui as noções convencionais de oferta e procura, ao lado da noção de competição monopolista, oferecem alguns *insights* sobre as posições relativas daqueles que têm qualificações educacionais e profissionais diversas em um momento específico no espaço e no tempo. Da mesma forma, aqueles que têm competências avançadas e qualificações reconhecidas internacionalmente ingressam no mercado de trabalho com maior capacidade de determinar seu curso a seu favor do que outros cujo destino em relação ao emprego parece ser quase totalmente determinado pelo mercado, cujas forças estão além de seu controle.

Assim sendo, as conexões entre educação e trabalho parecem ser cada vez mais reforçadas por padrões globais. Em meados do século XXI, educadores comparativistas poderão estar examinando as perspectivas de uma estrutura de processos educacionais cada vez mais globalizados, orientados para o engajamento em uma ordem econômica mundial cada vez mais integrada e, ao mesmo tempo, de forma menos convincente, em uma ordem cívica internacional. Ou mais especificamente, talvez seja necessário que em sua tentativa de dar sentido aos padrões globais de educação, os educadores comparativistas atentem para as observações de Stiglitz (2007), que apontou as consequências assimétricas da globalização quando a integração econômica é acompanhada pela segregação e pela marginalização social internacional.

Referências bibliográficas

- BASH, L. General education and work: the Soviet model. In: COWEN, R.; JONES, C. (Eds.). *Essays in Honour of J. J. Tomiak*. London: Institute of Education, University of London, 1991.
- BASH, L.; GREEN, A. (Eds.). *World Yearbook of Education: education, employment and youth*. London: Kogan Page, 1995.
- CHEVALIER, A. *Graduate Over-Education in the UK*. London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics, 2000.
- COMMUNIST PARTY OF CHINA. 17th National Congress, 2007.
- DAVIES, D. From the further education margins to the higher education centre? Innovation in continuing education. *Education and Training*, v. 39, n. 1, p. 4-13, 1997.
- DALE, R. (Ed.). *Education, Training and Employment*. Oxford: Pergamon, 1985.
- EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION. *The Bologna Declaration of 19 June 1999*. Disponível em: <http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF>. Acesso em: nov. 2007.
- EUROPEAN UNION. *Official Journal of the European Union*. 30 December, 2006. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_405/l_40520061230en00600067.pdf>. Acesso em: nov. 2007.
- FOSTER, P. *Education and Social Change in Ghana*. London: Routledge, 1965b.

- FOSTER, P. The vocational school fallacy in development planning. In: ANDERSON, C. A.; BOWMAN, M. J. (Eds.). *Education and Economic Development*. Chicago: Aldine, 1965a.
- FULLER, A.; BECK, V.; UNWIN, L. The gendered nature of apprenticeship: employers' and young people's perspectives. *Education and Training*, n. 4/5, p. 298-311, 2005.
- GAROUPA, N. Regulation of professions in the US and Europe: a comparative analysis. *American Law & Economics Association Annual Meetings*, paper 42, 2004.
- KAZAMIAS, A.; STARIDA, A. Professionalisation or Vocationalisation in Greek Higher Education. *European Journal of Education*, v. 27, n. 10, p. 101-109, 1992.
- NYERERE, J. *Freedom and Socialism: a selection from writings & speeches, 1965-1967*. Dar es Salaam: Oxford University Press, 1968.
- PLATO. *The Republic*. Harmondsworth: Penguin Books, 1955.
- RABOBANK. *Country Report*. Bangladesh. Economic Research Department. Country Risk Research, Dec. 2005.
- RYAN, P. *Lifelong learning: potential and constraints with special reference to policies in the United Kingdom and Europe*. Geneva: ILO, 2003. (In Focus Programme on Skills, Knowledge and Employability: working paper; 15).
- STIGLITZ, J. MBA Podcast: making globalisation work. *Times Online*. 18 Feb. 2007. Disponível em: <<http://business.timesonline.co.uk/tol/business/economics/article1402854.ece>>. Acesso em: nov. 2007.
- STRAY, C. Culture and discipline: classics and society in Victorian England. *International Journal of the Classical Tradition*, v. 3, n. 1, p. 77-85, 1996.
- TESSARIN, M.; WANNAN, J. *Vocational Education and Training: key to the future*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- TURNER, R. H. Sponsored and contest mobility and the school system. *American Sociological Review*, n. 25, p. 855-67, 1960.
- UNITED KINGDOM. Department Children, Schools and Families. *14-19 Education and Skills: Diplomas*. Disponível em: <<http://www.dcsf.gov.uk/14-19/index.cfm?sid=3&pid=224&ctype=None&ptype=Contents>>. Acesso em: nov. 2007.
- WILLIAMS, K. Vocational purposes and the aims of schooling. *Policy Futures in Education*, v. 2, n. 1, p. 5-13, 2004.
- WILSON, B.; WOOCK, R. Education, work and global economic change. In: BASH, L.; GREEN, A. (Eds.). *World Yearbook of Education: Education, Employment and Youth*. London: Kogan Page, 1995.
- WOLF, A. *Does Education Matter?* London: Penguin, 2002.
- WOLF, A. Education and economic performance: simplistic theories and their policy consequences. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 20, n. 2, p. 315-333, 2004.

O ESTADO-AVALIADOR COMO POLÍTICA EM TRANSIÇÃO: UM ESTUDO HISTÓRICO E ANATÔMICO

Guy Neave

*Todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que outros.
(Animal Farm¹)*

Introdução

Nas duas últimas décadas, o Estado-avaliador cresceu e continua crescendo na Europa Ocidental, embora – tal como ocorreu com o poder de um dos mais desafortunados monarcas britânicos, George III – a questão de “ser necessário diminuí-lo” seja tão delicada quanto mal colocada. Neste capítulo, explorarei as forças históricas por trás desse fenômeno específico, procurando identificar algum sinal que nos mostre em que direção poderá nos conduzir. Isso, por sua vez, envolve um dos desenvolvimentos mais fundamentais que o ensino superior na Europa precisa enfrentar atualmente: o surgimento daquilo que, em diferentes momentos e sob diferentes perspectivas disciplinares, vem sendo descrito de formas várias como “a dimensão europeia” (HUISMAN et al., 2000), a instância intergovernamental (MAASSEN; NEAVE, 2007, p. 135 e seguintes) ou ainda, entre os membros da comunidade acadêmica com inclinações mais metafísicas, como a dimensão “supragovernamental” das questões relativas ao ensino superior (MAASSEN; OLSEN, 2007, p. 3-24).

De modo geral, o Estado-avaliador, por um lado, e o chamado Processo de Bolonha, por outro, têm sido tratados como questões separadas e inquestionáveis – e de fato, até certo ponto, o são. É bastante claro que o Estado-avaliador foi delineado e amadureceu dentro do contexto clássico da política do ensino superior – ou seja, o Estado-nação. O Processo de Bolonha, entretanto, representa certamente uma nova dimensão adicional permanente ou um nível decisório, ambos vinculados a uma espécie de instância “de ordem superior” além daquilo que, nos dois últimos séculos funcionou como o mais alto nível de agregação na evolução das universidades na Europa, e que, ao mesmo tempo, constitui essa instância.

1. NT: “Animal Farm”, traduzido para o português como “A revolução dos bichos”, é um romance alegórico do escritor inglês George Orwell que critica as fraquezas humanas e a possibilidade de uma utopia comunista. No final do texto o autor retoma essa citação em sua argumentação.

Uma dupla transição e um divisor de águas histórico

Ao desviar nosso olhar do Estado-avaliador e de sua evolução dentro do Estado-nação para seu contexto mais amplo, como uma dimensão central dentro do emergente Espaço Europeu de Ensino Superior, percebemos claramente que estamos envolvidos em uma espécie de “transição dupla”. A primeira transição envolve as mudanças que o Estado-avaliador trouxe para o cenário doméstico. A segunda focaliza os ajustes adicionais feitos subsequentemente para levar em conta o Processo de Bolonha e o surgimento de um Espaço Europeu de Ensino Superior. No entanto, há uma última justificativa para reunir o Estado-avaliador e o Processo de Bolonha, e não é uma razão trivial. O surgimento do Estado-avaliador identificado no Processo de Bolonha em evolução talvez seja o último exemplo de formulação de políticas no ensino superior concebida exclusivamente como uma iniciativa nacional (NEAVE, 2006c, p. 27-46). E embora seja difícil antecipar com algum grau de precisão em que ponto cada administração nacional traçará a linha entre as esferas totalmente domésticas e aquelas que requerem, no mínimo, algum grau de neutralidade benevolente dos demais Estados-membros – seja individualmente ou coletivamente – a própria imprecisão serve tão somente para enfatizar esse divisor de águas histórico.

A dinâmica e as origens do Estado-avaliador

O Estado-avaliador tem como objetivo essencial assegurar a mobilização contínua do sistema de ensino superior por meio da avaliação periódica de sua produtividade, seu desempenho e sua utilização de recursos públicos. Em suma, trata-se de um constructo altamente dinâmico. Portanto, se quisermos perceber plenamente a importância das mudanças que o Estado-avaliador ensejou, precisamos acompanhar atentamente seu aspecto dinâmico. Como em quase tudo na política de ensino superior, o Estado-avaliador, diferentemente de Palas Atena, não brotou, com todas as suas armas, da coxa de Zeus, do Príncipe ou de qualquer figura alegórica que se queira associar às atividades da administração de uma nação. O Estado-avaliador emergiu de uma série de medidas, poucas das quais poderiam, em sua origem, indicar com precisão o que ocorreria mais tarde. Ao rastrear as raízes históricas da versão europeia ocidental do Estado-avaliador, é preciso admitir que medidas semelhantes, que mais tarde amadureceram sob a forma desse conceito, são mais aparentadas com a administração rotineira necessária para que os sistemas de ensino superior se mantenham em atividade do que com um movimento autoconsciente e deliberado para situar a relação entre ensino superior, governo e sociedade sobre um conjunto de princípios e procedimentos operacionais radicalmente distintos. Da mesma forma, os motivos subjacentes ao impulso na direção do Estado-avaliador não foram necessariamente tão homogêneos quanto nos

parecem ser agora. Essa sugestão coloca algumas questões. O que é o Estado-avaliador? Quais foram as forças indutoras que o criaram? De que forma ele modificou a relação entre ensino superior e sociedade?

Para responder a essas questões centrais vou me concentrar na Europa Ocidental, pela razão pura e simples de que foi aí que o Estado-avaliador assumiu sua forma moderna, e muito provavelmente, sua forma mais sofisticada. Entretanto, minha atenção não ficará restrita a esse contexto. Há motivos igualmente bons para justificar uma excursão mais extensa, no mínimo para evitar a pecha de paroquialismo – *l'esprit de clocher*² – que sempre está presente, mesmo em estudos que se definem como comparativos.

Raízes

As raízes do Estado-avaliador podem ser encontradas em três crises intimamente inter-relacionadas que chegaram ao ápice na Europa Ocidental em meados da década de 1980. Estas foram, em primeiro lugar, o ressurgimento de demandas sociais por ensino superior, em uma escala muito além de qualquer precedente. Em suma, as administrações nacionais defrontaram-se com uma situação para a qual jamais haviam feito planos e tampouco previsto, enquanto seus colegas de finanças enfrentavam seus cofres desalentadoramente vazios.

Se a primeira onda da década de 1960 levou o ensino superior para além de sua missão histórica de socializar as futuras elites políticas, e para a tarefa mais complexa de ensino superior em massa, a segunda onda não foi menos radical quanto à redefinição do objetivo do ensino superior em termos de prover acesso em tal nível que, na metade da década de 1990, alguns países – entre os quais a França – atingiram o estágio de universalização. Em outros, taxas de participação em níveis semelhantes tornaram-se a meta oficial das políticas de ensino superior. Tal foi a ambição da Grã-Bretanha (WHITE PAPER, 2003) e da Holanda (KWIKKERS et al., 2005): até o ano 2010, ter mais do que 50% do grupo em idade relevante cursando o que agora é moda chamar de “Educação Terciária”. Considera-se habitualmente que o estágio de “universalização” é atingido quando a participação no ensino superior alcança 40% da faixa etária apropriada (TROW, 1974).

A segunda crise foi relacionada à maneira de financiar uma demanda tão massiva, uma questão das mais prementes, uma vez que o maior peso não atingiu o setor privado – relativamente marginal em termos de matrículas de estudantes na Europa Ocidental –, mas sim as universidades que o Estado financiava e controlava, chegando a quase 95% de sua receita anual.

O terceiro elemento subjacente ao impulso para o Estado-avaliador foi a questão da eficiência operacional. Enquanto, mesmo com a clareza de que a retrospectiva

2. NT: Em francês no original: estreiteza de espírito.

traz, os dois primeiros elementos – demanda social e financiamento – podem ser considerados em grande parte como aspectos rotineiros na administração de um sistema nacional de ensino superior, a noção de eficiência operacional deveria, em médio prazo, propiciar uma poderosa alavancagem para mover um ajustamento na rotina administrativa, e acomodação na direção do que frequentemente é de bom tom aludir, no inimitável jargão da tecnocracia, como “reengenharia do sistema”. A esse respeito, ver Mungaray-Lagarda (2002).

Eficiência operacional: um conceito central

A eficiência operacional constitui um fator crítico para a rápida emergência do Estado-avaliador na Europa Ocidental. Dizendo de forma franca, o próprio surgimento do Estado-avaliador reflete uma espécie de dinâmica definidora – ou, se o fenômeno for considerado em termos filosóficos ou linguísticos, uma espécie de “movimento epistêmico”. A própria compreensão anterior de “eficiência operacional” passou por rápidas transformações, não só em relação às dimensões submetidas ao escrutínio administrativo e público, mas também quanto àquelas introduzidas por ele. Por essa mesma razão, a ampliação das dimensões da supervisão implicou também em aumento da variedade de procedimentos, das medidas de verificação e da avaliação que poderiam ser realizadas. Se examinarmos cuidadosamente as condições do ensino superior naqueles países nos quais o surgimento do Estado-avaliador ocorreu mais precocemente na Europa Ocidental – Grã-Bretanha, França, Holanda –, fica claro que o principal desafio surgido em meados da década de 1980 foi a distribuição de recursos e sua utilização. A partir disso, seguiu-se que o principal objetivo da política girou em torno do aumento da otimização desses recursos – em primeiro lugar, por meio da redução de custos e, em segundo, através de medidas para racionalização da oferta nacional de disciplinas.³ A eficiência operacional manteve-se em total acordo com a gama usual de ação administrativa – corte de custos, interrupção do recrutamento de funcionários permanentes ou sua substituição por funcionários em tempo parcial (DE WEERT; ENDERS, 2004), e um exame mais rigoroso em relação ao ingresso de estudantes. Havia, entretanto, sinais claros que provocaram a aceleração de um processo específico, que já operava em certos sistemas de ensino superior na Europa Ocidental antes do início de crises: a dissociação gradual do financiamento do ensino superior com base no número de estudantes, e o abandono gradual da “histórica incrementação” – ou seja, a utilização de um reajuste anual para compensar inflação, custo de vida etc. (GLENNY, 1979).

3. O último aspecto preocupou particularmente as autoridades holandesas para as quais a solução estava basicamente de acordo com a Divisão de Tarefas e a Concentração do Ensino Superior.

Embora aplicadas extensivamente em sistemas tão variados como o britânico, o belga, o holandês e o alemão, nenhuma dessas medidas pode ser interpretada como uma reforma de tipo radical, ainda que seus efeitos frequentemente dolorosos não possam ser negados.⁴ O desenvolvimento dos indicadores de desempenho institucional, pelo contrário, pode ser visto, em seus estágios iniciais, não como uma alternativa aos procedimentos de coordenação do sistema estabelecidos de longa data por leis, decretos, supervisão financeira e sistemas estritos de prestação de contas, que alguns comentaristas interpretavam então como controle do Estado (VAN VUGHT, 1989). Em vez disso, a “nova instrumentalidade” foi concebida, em seus primórdios, mais como um suplemento, uma série de índices mais precisos, que serviam, acima de tudo, a necessidades internas de “orientação do sistema”. Isso seria feito, em princípio, com o incremento da qualidade e da velocidade com que a informação flui entre os níveis institucionais e sistêmicos do provimento nacional de ensino superior. O objetivo imediato daquilo que passaria a ser a “nova instrumentalidade” do ensino superior não era estabelecer princípios para uma nova relação entre governo e ensino superior. Ao invés, seu objetivo foi concebido em termos de atualização e aumento de eficiência da relação existente – uma eficiência operacionalizada primariamente em termos de compressão orçamentária, com novos parâmetros para a utilização de recursos acadêmicos. Entre estes últimos, um dos mais espetaculares foi a prontidão das autoridades centrais para permitir a flutuação da razão discente/docente, à medida que a onda de estudantes engolfava o ensino superior, impondo ao mesmo tempo uma política de “crescimento zero” em relação ao tamanho da classe acadêmica.

O que alterou o pensamento sobre o papel dos indicadores de desempenho? Quais foram as origens dessa nova, poderosa e altamente sofisticada instrumentalidade que, em seus primeiros estágios, foi proclamada por muitos estudantes do ensino superior como uma nova relação entre governo, ensino superior e sociedade – uma relação baseada na noção qualificada de formas variadas, tais como “controle remoto”, “uma relação facilitadora”? (NEAVE; VAN VUGHT, 1994; VAN VUGHT, 1989). Isso é importante para a compreensão das forças indutoras que transformaram um procedimento administrativo em uma teoria completamente formulada, que redefiniu a própria dimensão operacional e transformou radicalmente o que se acreditava ser uma “relação apropriada e eficaz” entre o ensino superior e a sociedade.

Duas escolas de pensamento

A primeira dessas forças indutoras pode ser considerada ideológica, embora seja apresentada frequentemente em um discurso técnico. Girou em torno da convicção das autoridades nacionais de que a relação de tutela – que por mais de

4. Cronologicamente, as reduções nos gastos com a universidade começaram em 1981 no Reino Unido e na Holanda, e em 1986, na Bélgica, com o Plano Santa Anna.

um século havia regido os laços históricos e políticos entre o Estado e o ensino superior – já não era sustentável em sua forma atual. Essa linha de argumentação comporta várias correntes que podem ser resumidas em termos de duas abordagens distintas. A primeira focalizou principalmente um discurso no qual predominava o imperativo econômico (DILL et al., 2004). Seus redutos – pelo menos até 1989 e a queda do muro de Berlim – eram o Reino Unido e a Holanda. Em termos de doutrina econômica, pode ser qualificada, de diversas maneiras, como “neoliberalismo” ou, quando aplicada aos objetivos e à relação entre ensino superior e sociedade, assume os aspectos externos de “tese produtivista”. As duas correntes atribuíram uma redefinição fundamental à “eficiência operacional”, que já não mais era concebida como um subconjunto da relação estabelecida entre governo, ensino superior e sociedade. Para os cânones do neoliberalismo, ao contrário, a eficiência operacional tornou-se o credo essencial, o objetivo único e central e, vale dizer, a alavanca principal que abria o caminho para a reengenharia total do sistema de ensino superior *in totum*. Do ponto de vista de um historiador, isto levou a relação de tutela entre o governo e o ensino superior a um fim abrupto e, utilizando uma expressão sinistra, “com extremo preconceito”. Com efeito, o “operacional” tornou-se o “político”.

Há, no entanto, uma segunda escola de pensamento, que também prestou excelentes serviços para a modelagem da ascensão do Estado-avaliador na Europa Ocidental, e que também não era menos política. Seu foco, entretanto, era muito diferente. Suas raízes podem ser encontradas em um discurso menos econômico – embora, obviamente, esse caráter não estivesse ausente. Pelo contrário, suas origens estão no domínio da democracia participativa e, mais especificamente, estão relacionadas às consequências que as mudanças sociais e maior participação no ensino superior acarretaram quanto ao papel, à identidade e à responsabilidade de comunidades diferentes do Estado-nação nas questões do ensino superior. Nesse contexto, a eficiência operacional ganhou nuances muito diferentes. Sem negar que a responsabilização institucional e os demais elementos de um controle financeiro mais estrito são desejáveis, estes não eram nem seu alfa nem seu ômega. Para recorrer a uma teoria menos corrente à época do que aquela que é considerada atualmente, essa segunda escola de pensamento girava em torno de um princípio mais tarde conhecido na UE como subsidiariedade – ou seja, a delegação da responsabilidade, onde precisamente os serviços são prestados (DE GROOF, 1994).

Analisada nesses termos, a eficiência operacional assumiu a forma de uma nova atribuição de elementos de controle e de responsabilidade, antes centralizados na administração nacional, e sua realocação, por vezes no âmbito das autoridades regionais, por vezes nos próprios estabelecimentos de ensino. Esse processo paralelo desfila sob muitas bandeiras: a “Delegação do Estado” quando vista de uma perspectiva de administração nacional; a “repatriação” de funções quando o processo é avaliado historicamente e do ponto de vista da região ou de cada

instituição (NEAVE, 2001, 2003). Sob a perspectiva de políticas, corresponde às noções clássicas e rotineiras de descentralização administrativa e de devolução de poder. Essa dimensão da ascensão do Estado-avaliador foi especialmente evidente na França, na Espanha e na Itália. Acompanhou a federalização da Bélgica, em 1988, e a divisão de um sistema de ensino superior até então nacional em duas comunidades linguísticas – uma de língua flamenga e outra de língua francesa. Cada uma das comunidades belgas desenvolveu sua forma institucional muito específica de política de avaliação (LUB, 2003, p. 5). Este foi também o caminho seguido pelas 13 Comunidades Espanholas Autônomas (MIGUEL DIAZ, 1999), e é um *leitmotif*⁵ nas políticas suecas para o ensino superior (BAUER, 1988; BAUER; KOGAN, 1997). Curiosamente, a única exceção para o modelo federalista pode ser encontrado na Alemanha. Lá, embora tenham sido realizadas reformas em financiamento institucional, autonomia e introdução do princípio de contratualização durante a segunda metade da década de 1990, o resultado não foi o fortalecimento do aparato do Estado-avaliador em âmbito federal, mas sim sua fragmentação entre cada um dos *Länder*⁶. Paradoxalmente, o surgimento do Estado-avaliador na Alemanha não foi acompanhado por aumento de poder do Estado central. Nesse aspecto, o Estado-avaliador na Alemanha ancorou-se na própria estrutura administrativa tradicional entre as províncias e o governo central, ao invés de alterá-la (KEHM; LANZENDORFF, 2006).

Caminhos para Roma

Quer a lógica do Estado-avaliador obedeça ou não aos cânones do neoliberalismo, ou atenda aos imperativos da democracia participativa, e quer tenha enfatizado a reafirmação dos “direitos do indivíduo” ao “consumo de ensino superior” ou, ao contrário, tenha focalizado os direitos não menos indiscutíveis de comunidades históricas e linguísticas a ter maior poder sobre a instituição que moldou intimamente tanto a identidade quanto os destinos regionais, cada um desses aspectos desafiou diretamente o papel do Estado central nas questões do ensino superior. Curiosamente, as duas escolas de pensamento compartilharam um pressuposto comum, ainda que as soluções propostas tenham diferido radicalmente. Ambas concordaram quanto à conveniência de limitar o poder do governo central. Para os teóricos do neoliberalismo, o Estado como regulador foi substituído pela noção de forças do mercado como principal regulador do desenvolvimento do sistema. Para os defensores do “comunitarismo”, o ônus mais importante de mudança exigia uma redefinição da relação entre a administração do ensino superior e o governo, sob a forma de uma parceria entre o governo central e as autoridades regionais – na verdade, o

5. NT: Em alemão no original: tema central, recorrente.

6. NT: Em alemão no original: estados da federação.

fortalecimento do nível intermediário entre a administração nacional e cada universidade. Ou, como vimos no caso da Alemanha, a preservação da soberania cultural que os *Länder* tinham há muito tempo. Em suma, há muitos caminhos e muitos trajetos que justificam e conduzem ao Estado-avaliador.

Deixando de lado uma análise mais detalhada de qual sistema de ensino superior tomou qual caminho para a salvação adotado pelo Estado-avaliador, comentemos apenas a dinâmica surpreendente que o Estado-avaliador apresentou na Europa. Pode-se ter uma ideia desse dinamismo quando nos damos conta do número de sistemas nacionais que evoluíram na direção de um sistema formal de avaliação no sentido moderno. O primeiro passo nesse caminho foi dado em 1985, com a criação do Comitê Francês de Avaliação Nacional (STAROPOLI, 1987). No verão de 2002, entre 30 sistemas diferentes de ensino superior que faziam parte da Rede Europeia de Agências de Certificação de Qualidade, criada na Finlândia em 1998, cerca de 34 agências dedicaram-se à Avaliação e Certificação (SCHWARTZ-HAHN; WESTERHEIJDEN, 2004).

O Estado-avaliador e a homogeneidade legal

Independentemente do discurso específico que acompanhou o Estado-avaliador em evolução, fosse ele justificado em termos de neoliberalismo ou de democracia participativa, as funções de supervisão e da avaliação do desempenho institucional não foram as únicas a sofrer mudanças marcantes. Destacava-se também aquilo que alguns estudantes de políticas do ensino superior denominaram *homogeneidade legal* (NEAVE; VAN VUGHT, 1994).

O conceito de *homogeneidade legal* pode ser considerado o mais importante constructo legal a regulamentar a relação entre ensino superior e sociedade, e muito particularmente nos sistemas historicamente mais relevantes da Europa Ocidental – Alemanha, França, Espanha, Itália e, em menor escala, Holanda e Suécia. A homogeneidade legal defendia uma série de ficções legais poderosas que não são compartilhadas pelos sistemas de ensino superior anglo-saxões e que, portanto, podem ser vistas como apresentando características essencialmente diferentes (NEAVE, 2001). A primeira delas é a noção de que todas as universidades públicas estão em pé de igualdade em termos jurídicos e, portanto, têm o mesmo *status*. O segundo não é menos importante. Em grande parte, determinou a forma pela qual os sistemas ajustaram-se à mudança – um ajuste registrado em atos formais e legais que, em acordo com a autoridade central, aplicavam-se homogeneamente a todo um determinado setor do ensino superior – universidades, estabelecimentos profissionais de nível superior de curta duração etc.

A homogeneidade legal determinava também a natureza da mudança do sistema, vinculando-o indissolavelmente ao processo político em nível nacional, exigindo frequentemente um debate completo na Assembleia Nacional ou seu equivalente.

A isto deve-se adicionar mais um detalhe: o ajuste do sistema baseava-se no pressuposto de que a mudança, quando finalmente legislada, fosse introduzida de maneira uniforme em todo o setor correspondente. O princípio de homogeneidade legal emergiu de forma mais visível e poderosa em áreas tais como as condições para o acesso individual ao ensino superior, a estrutura, títulos e privilégios ligados ao conhecimento oficialmente certificado que as universidades outorgam em nome do Estado, as condições de emprego, carreira e promoções acadêmicas. De fato, devido precisamente ao próprio princípio de homogeneidade legal, a mudança envolveu procedimentos formais rigorosos, frequentemente demorados, e atuação do legislativo, e por isso mesmo tendeu a ser altamente politizada.

Não é coincidência que viesse a ser a França – uma nação onde a homogeneidade legal permaneceu como parte da tradição revolucionária de igualdade perante a lei – a estabelecer a primeira das instituições modernas de evolução e supervisão, em grande parte como um esforço para quebrar o impasse político que por muito tempo vinha bloqueando as políticas de ensino superior. Não menos importante foi seu objetivo paralelo – estabelecer um mecanismo de revisão e avaliação com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional de inovação e iniciativa autodeterminadas. Em suma, o objetivo do Estado-avaliador *à la française*⁷ foi atenuar a rigidez da homogeneidade legal, encorajando a comunidade acadêmica a desenvolver capacidade e iniciativa proativas para desenvolver e moldar a instituição individualmente, ao invés de recorrer ao governo central ou ao ministério. No contexto francês, o objetivo da avaliação institucional era fornecer um mapa atualizado periodicamente que disponibilizasse um quadro sinóptico do desenvolvimento e do desempenho do sistema de ensino superior – um mapa que mostrasse a posição de cada universidade no sistema nacional, para melhor fundamentar as iniciativas institucionais em informações claras, pragmáticas e comparáveis (NEAVE, 1996).

Homogeneidade de avaliação: uma alavanca poderosa

O Estado-avaliador foi configurado para acelerar, facilitar e aliviar as complexidades da reforma dentro de cada instituição. Ainda assim, o custo desse avanço envolveu uma fragmentação deliberada de procedimentos anteriores que se acumularam em torno da homogeneidade legal, o que foi feito por meio de várias iniciativas: delegação de responsabilidades – apresentadas, por vezes, em termos de “fortalecimento da liderança institucional”; ampliação das atividades que as universidades poderiam determinar de maneira autônoma – apresentada também sob a rubrica de revolução administrativa no ensino superior; ou extensão dos cânones daquilo que se convencionou chamar de “Nova Administração

7. NT: Em francês no original: à moda francesa.

Pública” (POLLITT, 2002). Dessa forma, o Estado-avaliador implicou também a redefinição da noção de homogeneidade. Essencialmente, essa redefinição deslocou o conceito de homogeneidade de seu *habitus* jurídico para o domínio operacional do próprio processo de avaliação.

Assim sendo, a homogeneidade legal migrou para o domínio operacional e evoluiu para uma homogeneidade de avaliação, sustentada de forma explícita e deliberada por rigorosos procedimentos formais de auditoria, algumas vezes realizados por um serviço externo à organização encarregada da tarefa de avaliar e julgar – um modelo encontrado, por exemplo, na Inglaterra e na Suécia – e outras vezes, entregue a outro órgão administrativo, tal como o *Inspectorate of Higher Education*⁸, na Holanda (SCHEELE et al., 1998; JELIAZKOVA; WESTERHEIJDEN, 2002) e na França (NEAVE, 1996).

A homogeneidade de avaliação – que pode ser vista como uma forma complicada de descrever *benchmarking*, ou seja, o estabelecimento de metas mínimas de realização e produtividade – é um constructo extremamente poderoso na instrumentalização de análises, avaliações e verificações que já são por si mesmas poderosas. De fato, pode-se argumentar com grande propriedade que o princípio de homogeneidade operacionalizado por meio de revisão e análise é mais abrangente, apurado e eficaz do que sua contraparte legal jamais poderia ser. A homogeneidade de avaliação, já poderosa e sensível por si mesma, torna-se uma força a ser levada em consideração quando utilizada em conjunto com outros desenvolvimentos, e particularmente quando são focalizadas as mudanças nos sistemas de financiamento da universidade.

Financiamento condicionado: principal instrumento de alavancagem no Estado-avaliador

A expectativa atual de que o setor público do ensino superior dispute recursos privados faz parte dessa mudança de mentalidade fundamental que o Estado-avaliador deve deflagrar. O ensino superior não é mais considerado como um bem inteiramente público. Não surpreende que a busca por recursos que não sejam do Tesouro Nacional tenha sido significativamente encorajada por governos e ministérios, embora obviamente o grau de pressão e da forma pela qual isso ocorreu possam variar imensamente, dependendo da riqueza e da política de bem-estar social dos países! Uma das modalidades mais óbvias de políticas de alavancagem na Europa Ocidental foi a introdução do “financiamento condicionado”, o estabelecimento de uma relação contratual renovável continuamente e, portanto, negociável entre o governo central – e, em certos casos, como na França, na Espanha e na Itália, também entre governos regionais – e cada universidade individualmente. Se é que existem, são

8. NT: Inspeção do Ensino Superior.

poucos os sistemas de ensino superior que foram tão longe quanto o governo britânico ao vincular diretamente o desempenho das instituições ao financiamento, e a associação implícita entre um e outro é suficientemente clara para não passar despercebida. Entretanto, aquilo que potencializou a alavancagem que a avaliação poderia produzir veio sob a forma de financiamento *a posteriori* – ou seja, financiamento por resultados, e não, como era a prática predominante, com base em insumos –, relacionado principalmente ao número de estudantes. O fato de o financiamento do ensino superior e sua avaliação focalizarem atualmente a mesma área – ambos concentrados no produto da instituição como principal critério para avaliar o desempenho, medir a produtividade e a produção institucional – certamente há de ser um dos fatores mais reveladores na modelagem do comportamento institucional.

Isso, por sua vez, levanta uma série de questões. Quão influente é o Estado-avaliador? De que forma seu núcleo operacional difere da instrumentalidade fundamentada legalmente que o precedeu?

O poder e a potência do Estado-avaliador

Com o ensino superior amplamente dominado hoje pela perspectiva econômica, que naturalmente privilegia recursos, sua origem, sua geração, sua utilização e, por fim, o que resulta dessa utilização, as perspectivas antigas e mais clássicas tendem a ser negligenciadas. As questões de poder, autoridade, quem os exerce e em benefício de quem são exercidos tendem a ficar para trás antes que sejam dissecadas e verificadas a validade metodológica e a eficácia técnica dos novos procedimentos e critérios de avaliação os quais, por sua própria natureza, são precisos, prestam-se a avaliações e, literalmente, algumas vezes, a recompensas satisfatórias. Ademais, por envolver maior precisão, a pesquisa sobre políticas ganha também uma tecnicidade mais profunda, frequentemente à custa de uma estreiteza concomitante e perturbadora (NEAVE, 2004a). Disso resulta que poderemos conseguir até mesmo contar as folhas em um galho, distinguir suas nuances e formas, mas tendemos a perder todo e qualquer conhecimento das condições da floresta, sem mencionar sua topografia e sua dimensão. Quanto a essa proposição geral, o Estado-avaliador não é exceção.

O Estado-avaliador significa verificação de desempenho, monitoramento – acumulação de pontos de produtividade acadêmica, diriam os céticos – quer sejam concebidos em termos de número de estudantes graduados dentro do prazo legalmente permitido, número de doutores e doutorados produzidos em áreas consideradas relevantes para o futuro da nação (LINDQVIST, 2006), publicações avaliadas por pares, patentes registradas ou contratos extraordinariamente extensos assinados com empresas em destaque na “Fortune 500”. O Estado-avaliador é um agente para verificação de eficiência e, portanto, muitos dos estudos realizados a

seu respeito tendem à mesma direção. Tendem a abster-se da pergunta: qual é a base do poder que torna o Estado-avaliador tão potente?

Talvez essa delicadeza e discrição demonstrem apenas que, em certo nível, a resposta está bem diante de nós. O Estado-avaliador é poderoso exatamente porque sua função é verificar que as políticas tenham sido adotadas. É o agente cujo principal objetivo, por um lado, é assegurar a implementação e, por outro, assegurar que cada universidade, *Fachhochschule*, *Institut Universitaire de Technologie*⁹ e Politécnica mantenha seu compromisso com o avanço das políticas públicas. Em outras palavras, o Estado-avaliador ocupa-se da capacidade – seja em nível de sistema, regional ou institucional – de sustentar os objetivos de políticas e, ao mesmo tempo, verificar a capacidade de uma instituição de adaptar-se, quando necessário. Em termos claros, o Estado-avaliador exerce atualmente, para o mundo universitário, uma função muito semelhante à do Santo Ofício em uma época já longínqua. A avaliação institucional serve para lembrar aos preguiçosos as terríveis consequências do pecado renitente. Sua teologia tem sua contrapartida em rigores e ortodoxias da eficiência econômica. O Estado-avaliador é poderoso pela natureza das informações coligidas e pela forma como tais informações se desagregam e se reorganizam em diferentes níveis operacionais, desde a unidade de base até os níveis da instituição e dos sistemas. Uma supervisão que permita a um só tempo a comparação entre instituições – e mesmo entre disciplinas – e também permita a reorganização nos níveis regional, provincial e nacional não pode ser totalmente frágil, embora com o tempo sua eficácia possa ser desgastada e até mesmo anulada (HUITEMA et al., 2004; SCHEELE et al., 1998; JELIAZKOVA; WESTERHEIJDEN, 2002; NEAVE, 2006b).

“Tempo acadêmico *versus* tempo produtivo”: uma perspectiva muito longa

Essas são as formas mais óbvias de poder exercidas pelo Estado-avaliador. Há outras, com consequências diretas para a evolução da relação entre ensino superior, governo e sociedade. Na verdade, essas consequências emanam diretamente da própria instalação do Estado-avaliador. A primeira delas é normalmente denominada “produtivismo” – ou seja, a associação e a aplicação direta da produção universitária a objetivos econômicos, que podem ser também objetivos nacionais. Há, entretanto, outro aspecto do “produtivismo”, que diz respeito à noção de “tempo acadêmico”, e tem sido central na forma pela qual a universidade funcionou durante um tempo realmente muito longo.

Durante a maior parte de um período de nove séculos, o único elemento sobre o qual a academia teve grande controle – talvez controle total –, foi precisamente o

9. NT: Denominações de tipos de instituições de ensino superior na Alemanha e na França.

tempo – tempo para ensinar, para aprender e adquirir conhecimento. Certamente, as universidades tendem a não mais considerar sua missão *sub specie aeternitatis*¹⁰. Entretanto, não está longe o tempo em que a busca por conhecimentos avançados ainda era possível sem grande ajuda de verbas para a pesquisa, simplesmente porque o valor primordial – o próprio tempo – era o capital principal e único da academia. É isso o que significam a estabilidade e seus benefícios – a busca por conhecimento independentemente de quanto tempo possa custar.

O controle do tempo constituía a essência da liberdade acadêmica, mesmo nos dias em que o próprio conhecimento era revelado, e não resultado de pesquisa científica (NEAVE, 2006a). A avaliação e o monitoramento feitos regularmente como prática nacional são, de fato, a alavanca essencial para garantir que o “tempo acadêmico” transforme-se em “tempo produtivo”, e seja substituído por este. Pois na verdade, essa mudança já ocorreu, ainda que essa consequência não esteja escrita explicitamente em lista de objetivos atribuídos às agências tais que avaliação de qualidade, credenciamento, auditoria ou prestação de contas públicas, associadas de várias formas ao exame regular do desempenho das instituições. Na verdade, já há vários termos tecnocráticos que disfarçam uma realidade indigesta: “orçamento de tempo” é um deles, “acelerar a resposta institucional” é outro. Mas trata-se meramente de uma prestidigitação linguística, que de forma alguma solapa a verdade essencial de que a conversão do tempo acadêmico em “tempo produtivo” é uma tendência marcante, silenciosa e imensamente significativa para as políticas atuais do ensino superior. Vale lembrar que a própria utilização de termos como “orçamento de tempo” evoca o já mencionado aprofundamento da tecnicidade e da alienação linguística nas políticas de pesquisa.

A externalização de normas e funções acadêmicas

A substituição do “tempo acadêmico” por “tempo produtivo” está na interseção de vários processos distintos, todos envolvendo uma redefinição fundamental da identidade da universidade e, portanto, de sua relação com a sociedade. Evidentemente, a introdução do “tempo produtivo” na seara acadêmica pode ser justificada como um desenvolvimento necessário e muito específico, particularmente quando se sustenta que a mudança seja contínua e não um processo de avanços e interrupções. Em segundo lugar, pode ser vista também como parte desse processo de “incorporação” que, por sua vez, tem dois significados: primeiro, a adoção de componentes empresariais: práticas, formas de organização, descrição de tarefas, hierarquia e, muito frequentemente, condições de trabalho (WEERT; ENDERS, 2004); e segundo, a redefinição da universidade não mais como uma organização singular – com uma tarefa única –,

10. NT: Em latim no original: sob a perspectiva da eternidade.

mas sim como um subconjunto de uma série mais ampla de elos, algumas vezes qualificada como “sistema de inovação” (NEAVE, 2006b).

Por mais desconexos que possam parecer, esses desenvolvimentos têm, no entanto, uma força propulsora em comum, a subordinação de normas universitárias de longa data e seu realinhamento conforme práticas externas – uma tendência que alcança sua expressão máxima na própria noção de competitividade. A competição nunca foi estranha à universidade. Ao contrário, como apontou o sociólogo americano Burton R. Clark há quase meio século, a competição é o principal meio circulante da academia – a moeda de ouro para troca, reputação, posição e excelência (CLARK, 1983). E esta última perspectiva nos dá mais uma pista sobre o poder do Estado-avaliador.

Um núcleo operacional mais sofisticado

Se examinarmos o núcleo central do domínio operacional do Estado-avaliador, veremos que o tempo acadêmico não é a única condição que mudou. Há outras, e têm uma estranha aparência de expropriação. Pois se o Estado-avaliador confirmar uma mutação e mudanças nas normas referenciais que hoje moldam o empreendimento do ensino superior, terá assumido, por sua própria conta e para seus próprios objetivos, dois outros instrumentos igualmente vitais para moldar o que Martin Trow, outro analista político americano, chamou de “a vida privada da academia” (TROW, 1975). A mais reveladora adição à alavancagem – e, portanto, à influência – que o Estado-avaliador pode exercer sobre a academia foi o acréscimo de competição e avaliação por pares a seu arsenal operacional. A utilização da avaliação por pares, bastante diferente das derivações daquilo que os Senhores da Avaliação podem vislumbrar em seu próprio interesse – por exemplo, avaliação por pares “conduzida”, “focalizada” (EL KHAWAS, 1992) – revela o processo mais amplo, fundamental para a construção do Estado-avaliador: a externalização de práticas anteriormente internas à academia e sua aplicação ao negócio de avaliação e verificação.

Quer esses acréscimos ao núcleo central operacional do Estado-avaliador ilustrem o processo de “exteriorização” das práticas que previamente caracterizavam a vida privada da universidade (KOGAN, 2006), quer sejam apresentados simplesmente como elementos centrais para a instauração de uma nova transparência no monitoramento da dinâmica do desenvolvimento do ensino superior, penso que é inegável que ambas as interpretações fornecem um indicador muito substancial da alta sofisticação da instrumentalidade comandada agora pelo Estado-avaliador.

Imagem institucional: criação, destruição e impacto

Há ainda uma última área na qual o Estado-avaliador aparentemente exerce grande influência. Trata-se do que é descrito com maior clareza como “a imagem de cada universidade”. Digo “aparentemente” porque, ao que me consta, ainda está por ser

respondida a questão do impacto da avaliação sobre a reputação que uma universidade pode ter junto ao público. Ainda assim, a questão da imagem é importante, tanto no contexto do Estado-avaliador quanto, e mais ainda, como parte da política de fazer do ensino superior um bem de mercado. Não tem grande importância o fato de o principal produto do Estado-avaliador – as tabelas de classificação resultantes de avaliações – influenciar ou não as escolhas dos estudantes. O que de fato importa é constatar que as instituições e suas lideranças aparentemente acreditam que isso ocorre. Mais precisamente, embora esta ainda não seja uma tendência universal, as instituições dedicam-se a capitalizar resultados favoráveis ou a controlar os danos caso o desempenho não corresponda às suas próprias expectativas.

Portanto, o Estado-avaliador desempenha um papel crucial na área de construção da imagem das instituições. De fato, quanto mais o ensino superior for visto como um “bem de mercado”, maior influência terá qualquer agência que tenha o objetivo expresso de definir a imagem pública de uma universidade que, *soit dit en passant*¹¹, não é necessariamente sempre a mesma para a academia e para os pais de alunos, ainda que o Estado-avaliador procure assegurar que elas coincidam, tanto quanto possível. O Estado-avaliador fornece o material básico para a percepção do público tanto sobre o sistema de ensino superior quanto sobre as unidades universitárias que o integram. Recorrendo à linguagem desgastada que tão frequentemente deprecia a arte do jornalismo, o Estado-avaliador está vigorosamente empenhado em “acabar com a torre de marfim”. Desacreditando a expressão do pai da Sociologia, Max Weber, a tarefa do Estado-avaliador é assegurar que a universidade “esteja *no* mundo” e “seja *do* mundo”.

Sob um ângulo diferente, porém não menos significativo, é nesse ponto que o desempenho da instituição passa a subordinar-se à competição, ambos reforçando-se mutuamente. Portanto, o poder do Estado-avaliador consiste nas imagens do sistema de ensino superior que ele próprio avalia e que permite que sejam construídas. Entretanto, a construção de imagens é mais um exemplo, entre os muitos que já comentamos, a respeito do processo analisado anteriormente no contexto do “deslocamento de funções”. Aqui, entretanto, esse processo envolve a modificação e a realocação do círculo, até então fechado, de relatórios e responsabilizações que, naquele modo anterior de coordenação do sistema identificado com homogeneidade legal, ocorria exclusivamente – e frequentemente a portas fechadas – entre a liderança da universidade e as autoridades nacionais. Isso leva aquele círculo ao domínio público.

Exportando o Estado-avaliador

No início deste capítulo, argumentamos que o Estado-avaliador representa uma transição, uma vez que a formulação de políticas para o ensino superior ganhou rapidamente, na sequência, uma dimensão europeia. E embora a coincidência

11. NT: Em francês no original: diga-se de passagem.

temporal entre países que, individualmente, começaram a estabelecer as estruturas do Estado-avaliador possa também ser interpretada como “convergência de políticas” na configuração de um contexto de Estado-nação, com nações agindo individualmente de forma independente para atender às mudanças incessantes, há evidências suficientes de outro fenômeno que antecipou o aspecto supranacional, e que talvez tenha contribuído diretamente para lhe dar ainda mais peso. No inimitável jargão da burocracia de Bruxelas, isso envolve o princípio da “portabilidade” – ou seja, a adoção e a aplicação, por um sistema de ensino superior, de uma política elaborada por outro sistema. Como seria de esperar, há outras descrições: no vocabulário clássico da educação comparada, o fenômeno desfila sob a bandeira de “empréstimo”.

No entanto, não se deve imaginar que “portabilidade” seja um desenvolvimento encontrado apenas na Velha Europa, embora a ascensão do Estado-avaliador – sobretudo após 1991 – tenha presenciado uma intensa atividade por parte das nações “pioneiras” para exportar suas próprias versões desse processo. Assim, encontramos a França aconselhando autoridades na Itália, na Espanha e em Portugal, e a Holanda disponibilizando ativamente suas experiências na área de indicadores de desempenho e de procedimentos de garantia de qualidade para a República Tcheca, Eslovênia, Hungria, Polônia e Rússia.¹² A seguir, lá estavam os britânicos oferecendo a todos conselhos sobre técnicas de avaliação; e os suecos, que não aconselhavam pessoa alguma por estarem muito ocupados moldando sua própria versão radical de Estado-avaliador, baseada em uma série de pressupostos e objetivos muito diferentes daqueles utilizados no resto da Europa (HSV RAPPORT, 2005). No entanto, por mais interessante e vital que seja, esse exemplo de “trocas através de fronteiras” e de portabilidade de políticas muito certamente vem alterando princípios que orientam políticas do ensino superior, deixando de lado a homogeneidade legal para adotar a homogeneidade de avaliação, respondendo a necessidades muito distintas na “Nova Europa”.

Dentro, fora

Para países que conquistaram sua liberdade recentemente, e que vêm lutando para alcançar alguma medida de ordem e estabilidade na relação entre governo e ensino superior, o fortalecimento do perfil do Estado-avaliador na Velha Europa não foi apenas uma questão de interesse elegante. À medida que a Velha Europa multiplicava o número de agências envolvidas na supervisão da garantia de

12. Embora de forma alguma estivesse sozinho nesse empreendimento, nos últimos 15 anos, o *Center for Higher Education Policy* (Centro de Políticas para o Ensino Superior) da Universidade de Twente envolveu-se intimamente na oferta de insumos técnicos, tanto para intercâmbios intergovernamentais quanto para a capacitação de funcionários ministeriais da Europa Central e Oriental no domínio do Estado-avaliador, de garantia de qualidade, de avaliação e de acreditação.

qualidade, e à medida que os procedimentos de revisão, visita, monitoramento e avaliação de instituições e sistemas educacionais tornavam-se procedimentos incorporados institucionalmente, crescia também o rigor na Nova Europa (TOMUSK, 2006). O alcance da homogeneidade da avaliação de forma a incluir o aspecto central da acreditação – o processo de avaliar e validar as condições da instituição para desenvolver novos programas, títulos e qualificações – apenas aumentou ainda mais o interesse. Diversos motivos estavam em jogo. Em primeiro lugar, o desenvolvimento de estruturas de garantia de qualidade, avaliação e de acreditação era visto pelos novos países independentes como características centrais e a quintessência daquilo que afirmavam ser – e que, de fato, suas publicações oficiais frequentemente descreviam como sendo verdadeiras: “o sistema europeu de ensino superior”.

Até mesmo a ideia de um sistema “europeu” era prematura. Na verdade, a própria noção recebeu pouca atenção precisamente daqueles que estavam empenhados em substituir a *homogeneidade legal* pela *homogeneidade de avaliação* na Europa Ocidental. Por mais importante que fosse a busca por qualidade e acesso à acreditação para os países da Velha Europa que estavam ativamente envolvidos em seu desenvolvimento, nem a qualidade nem o acesso à acreditação eram encarados como uma característica fundamental de identificação de qualquer sistema, muito menos de um sistema europeu; a ideia que se fazia de um sistema europeu era, no máximo, nada mais do que uma dimensão singular nas complexidades da política do ensino superior, ainda amplamente concebida em termos de Estados-nação individuais (NEAVE, 2001). Mesmo assim, a persistente alusão que as autoridades dos países recentemente independentes faziam a um “sistema europeu de ensino superior”, embora grosseiramente imprecisa e absolutamente escatológica, tinha um objetivo. Esse objetivo atendia apenas ao consumo interno e era válido para procedimentos domésticos.

Visão e propósito: a solução para a crise de legitimidade

Na “Nova Europa”, a visão de um “sistema europeu” de ensino superior forneceu um exemplo e uma meta para objetivos nacionais. Isto de fato ocorreu, e não só por meio da atenção da comunidade doméstica de ensino superior à questão da integração europeia (TOMUSK, 2006). Ao associar garantia de qualidade e acreditação a um “sistema europeu”, por mais mítico que pudesse parecer a observadores externos, as autoridades na “Nova” Europa podiam justificar o estabelecimento de agências de controle semelhantes, com funções semelhantes e, frequentemente, com títulos semelhantes, independentemente da natureza do sistema – privado ou público. O restabelecimento do controle estava, portanto, legitimado. Isto não era uma burocracia de Estado ressuscitada ou a ressurreição do fantasma de Stálin. Pelo contrário, a incorporação tanto da *garantia de qualidade*

quanto da *acreditação* e as medidas para incluí-las na legislação derivavam de uma nova legitimidade que operava em dois níveis. Esses dois níveis eram: primeiro, que a política de legislar sobre o *status* do setor privado não era mantê-lo sob supervisão cerrada ou restringi-lo.¹³ Em vez disso, fazia parte de uma estratégia ampla para trazer o sistema nacional de ensino superior a um mínimo de organização formal e harmonia administrativa que pudesse sustentar a competição e os possíveis desafios da integração europeia quando chegasse o momento. Segundo, os atos legislativos que isso requeria estavam longe de uma volta a uma homogeneidade administrativa anterior por meio da legislação. Eram, ao contrário, as preliminares necessárias ao estabelecimento desses mecanismos e procedimentos para colocar o sistema nacional em sintonia com a política mais recente da Europa Ocidental. Longe de ser um passo para trás, a criação de uma estrutura jurídica de *homogeneidade de avaliação* na Nova Europa serviu como um claro sinal do desejo dos governos de serem vistos como parte do sistema “europeu” que afirmavam reconhecer.

À guisa de conclusão

Neste ensaio examinei mudanças na relação entre ensino superior e governo na Europa Ocidental e Oriental. Focalizei o surgimento do Estado-avaliador. Tanto na “Velha” Europa quanto na “Nova” Europa, embora por motivos muito diferentes, o Estado-avaliador é um poderoso constructo de políticas, ainda que o papel que desempenhou, assim como as políticas que implementou, tenham sido radicalmente distintos em cada caso. Se essas diferenças caminharão para uma visão comum é uma questão que somente o tempo, as intenções políticas e a mera capacidade institucional para endossá-la poderão dizer.

Ao acompanhar o surgimento do Estado-avaliador, procurei também dissecar as bases de seu poder, que é considerável. Sua instrumentalidade aprofunda-se na vida das instituições individuais. Em certos países, aprofunda-se também na vida dos indivíduos. Ainda assim, é ao mesmo tempo sutil e sofisticada. De fato, a instrumentalidade da avaliação institucional desloca para outro nível o discurso que cerca a noção de “controle remoto”. O Estado-avaliador funciona por intermédio da avaliação da produção institucional. Embora ainda sejam poucas as nações que vinculam o financiamento público diretamente ao desempenho, do ponto de vista da alavancagem que a avaliação produz sobre o comportamento

13. Isto nem sempre surgiu mais tarde. Por exemplo, enquanto a Lei Russa de 1992 reconhecia o direito ao estabelecimento do ensino superior de base religiosa ou corporativa – e, portanto, mostrava-se relativamente disposta à acomodação – sua sucessora, em 1996, passou a aplicar procedimentos de acreditação de forma a separar o joio do trigo no setor privado. Alguns interpretaram esse movimento como uma tentativa da velha guarda nos ministérios de proteger o setor estatal (TOMUSK, 2005). Embora essa avaliação talvez proceda, não faz muito sentido criar sistemas de acreditação *à l'occidentale** se estes não dispõem de ferramentas de avaliação. Além disso, a nova teologia reconhece que esse rigor sempre pode ser justificado em nome da proteção ao consumidor (OVODENKO, 2004; SMALE; GOUNKO, 2006). * NT: Em francês no original: à moda ocidental.

das instituições e sobre a percepção das lideranças em relação à reputação e à excelência da instituição, pode-se argumentar que, nesse momento, não há necessidade de vínculos estreitos. Entretanto, podem vir a ser necessários mais tarde (JELIAZKOVA; WESTERHEIJDEN, 2002).

O coração do sistema de alavancagem – se é que se pode dizer que a alavancagem possui esse órgão – é o fato de o Estado-avaliador publicar seus resultados, tornando-os disponíveis para todos os interessados. O sistema atua diretamente sobre a reputação e a alegação de excelência das instituições. Verifica com regularidade a qualidade dos serviços fornecidos por instituições de ensino superior. Na verdade, atuando diretamente por meio de avaliação e supervisão de agências, o Estado-avaliador dá um novo sentido de realidade à noção de “controle remoto”. Ao fazê-lo, questiona se a alegação das autoridades políticas, que afirmam ter reduzido o poder do Estado, reflete a realidade, diante de uma retórica que, frequentemente, é tão difusa quanto inconciliável com essa realidade (NEAVE, 2004b).

Uma das mudanças mais importantes introduzidas pelo Estado-avaliador é a substituição daquilo que por vezes é conhecido como *homogeneidade legal*, como um dos princípios centrais que moldam a relação entre as instituições de ensino superior e o governo. No Estado-avaliador, a *homogeneidade legal* esvazia-se perante a noção de *homogeneidade de avaliação*. Trata-se de uma mudança importantíssima, ainda que seja apenas pelo fato de desconsiderar ostensivamente a questão clássica do público *versus* privado no provimento nacional de ensino superior. Quando o julgamento das instituições é feito com base em sua produção, o tipo de propriedade de fato importa muito pouco. No entanto, a propriedade pode ser relevante quando procuramos explicar realizações notáveis – para o bem ou para o mal. Entretanto, essa é uma questão complicada.

O Estado-avaliador, sugiro, conduz o debate sobre o ensino superior a outras paragens. Por exemplo, para o impacto e as consequências que tem sobre a emergência de novas formas de diferenciação institucional, na medida em que as lideranças institucionais respondem à percepção de prestígio – ou de ignomínia – que a avaliação pública lança sobre cada instituição. Uma vez que um dos elementos da política pública que andou *pari passu* com o surgimento do Estado-avaliador foi o aumento do escopo do autogoverno institucional, a interação entre o *status* avaliado e o comportamento da instituição torna-se matéria de grande interesse – e relevância! A homogeneidade de avaliação tem um ponto em comum com “A revolução dos bichos”. Blair – Eric Blair, não Tony Blair – leva o Porco Napoleão a dizer a seus comandados: “Todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que outros”. Se as universidades são mais ou menos iguais, certamente é dever do Estado-avaliador descobrir! Vergonha ou fama¹⁴ são opções que os consumidores e os interessados devem julgar (NEAVE, 2002).

14. NT: Vergonha ou fama: no original, *shame or fame*, um recurso fonético sem tradução.

Na verdade, o Estado-avaliador remete-nos de volta às questões fundamentais de poder, autoridade e, acima de tudo, aos objetivos em função dos quais o Estado-avaliador opera e aos quais serve. Isso é paradoxal, uma vez que o próprio Estado-avaliador focaliza basicamente os meios. Eficiência é um meio em busca de um fim. E o que se justifica em nome da eficiência pode ser utilizado para sustentar constructos sociais de natureza bastante duvidosa – e em um passado não tão distante de fato foi utilizado dessa forma. O Estado-avaliador leva-nos, então, de volta às questões básicas e crônicas que a sociedade precisa estar sempre se perguntando. Ele age assim porque a visão geral – e talvez artificialmente coerente – do ensino superior oferecida em um determinado momento pela homogeneidade legal está se dissolvendo. Com as instituições privadas de ensino superior utilizando o máximo de espaço que lhes é permitido oficialmente para moldar missão e perfil próprios, a coerência vacila diante da perspectiva de fragmentação. O tecnicismo do Estado-avaliador, sua sofisticação e seu refinamento metodológico não devem cegar-nos para o fato de que o desempenho é importante. Igualmente importante é um objetivo coerente. Com um instrumental mais eficaz do que nunca para moldar o comportamento institucional, persistem as perguntas centrais: ensino superior para quem? Nos termos de quem? Para avançar rumo a que tipo de sociedade? E para concretizar qual visão social?

Referências bibliográficas

- BAUER, M.; KOGAN, M. Evaluation systems in the UK and Sweden: successes and difficulties. *European Journal of Education*, v. 32, n. 2, p. 129-143, 1997.
- BAUER, M. Evaluation in Swedish higher education: recent trends and the outlines of a model. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1/2, p. 25-36, 1988.
- CLARK, B. R. *Higher Education Organization: cross-national perspectives*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- DE GROOF, J. (Ed.). *Subsidiarity and Education: aspects of comparative, education, law*. Leuven: Paul von der Knapp, 1994.
- DE MIGUEL DIAZ, M. *Calidad de la enseñanza universitaria y excelencia académica*. Oviedo: Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, 1999.
- GLENNY, L. A. (Ed.). *Funding Higher Education: a six-nation analysis*. New York: Praeger, 1979.
- EL-KHAWAS, E. Are buffer organizations doomed to fail?: Inevitable dilemmas and tensions. *Higher Education Policy*, v. 5, n. 3, p. 18-20, 1992.
- HUISMAN, J.; MAASSEN, P.; NEAVE, G. (Eds.). *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Elsevier-Pergamon for IAU, 2001.
- HUITEMA, D.; JELIAZKOVA, M.; WESTERHEIJDEN, D. F. Phases, levels and circles in policy development: the cases of higher education and environmental quality assurance. *Higher Education Policy*, v. 15, n. 2, p. 197-215, 2002.
- HSV RAPPORT. On looking forward to innovation, consolidation and progress: a short saga of organizational anticipation. *Annex to the Final Report of the International Advisory Board*. Rapport 2005: 38R – The Evaluation Activities of the National Agency for Higher Education in

- Sweden. Final report by the International Advisory Board. Stockholm: Högskoleverket, 2005. (Xerox). 10 p.
- JELIAZKOVA, M.; WESTERHEIJDEN, D. Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models. *Higher Education*, v. 44, n. 3/4, p. 433-448, 2002.
- KEHM, B.; LAZENDORFF, U. *Reforming University Governance: changing conditions for research in four European countries*. Bonn: Lemmens, 2006.
- KOGAN, M. Review of Neave, Nybom & Blückert's *The European Research University: an historical parenthesis?* *Higher Education Policy*, v. 19, n. 3, 2006
- KWIKKERS, P. et al. *Evenwicht zonder sturing: Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap (deel 1)*. Den Haag: Sdu-Uitgevers, 2005.
- LINDQVIST, S. The R&D production model: a Breugh(elesque alternative. In: NEAVE, G.; NYBOM, T.; BLUCKERT, K. (Eds.). *The European Research University: an historical parenthesis?* New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 77-90.
- LUB, A. Accreditation in Flanders and the Netherlands: a joint initiative. *IAU Newsletter*, Apr./Jun., p. 5, 2003.
- MAASSEN, P.; NEAVE, G. The Bologna Process: an intergovernmental policy perspective. In: MAASSEN, P.; OLSEN, J. P. (Eds.). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 2007. p. 135-154.
- MAASSEN, P.; OLSEN, J. P. (Eds.). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 2007.
- MUNGARAY-LAGARDA, A. Re-engineering Mexican higher education toward economic development and quality: The XXI century challenge. *Higher Education Policy*, v. 15, n. 4, p. 391-399, 2002.
- NEAVE, G. The evaluation of the higher education system in France. In: COWEN, R. (Ed.). *World Yearbook of Education 1966: the evaluation of systems of higher education*. London: Kogan Page, 1996. p. 66-81.
- NEAVE, G. The European dimension in higher education: an excursion into the modern use of historical analogues. In: HUISMAN, M.; NEAVE, G. (Eds.). *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Elsevier Pergamon, 2001. p. 13-73.
- NEAVE, G. The stakeholder perspective historically explored. In: ENDERS, J.; FULTON, O. (Eds.). *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer, 2002. p. 17-38.
- NEAVE, G. The Bologna Declaration: some of the historic dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's systems of higher education. *Educational Policy*, v. 17, n. 1, Jan./Mar., p. 141-164, 2003.
- NEAVE, G. Higher education policy as orthodoxy: being one tale of doxological drift, political intention and changing circumstances. In: DILL, D. et al. (Eds.). *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Dordrecht: Kluwer, 2004a.
- NEAVE, G. The temple and its guardians: an excursion into the rhetoric of evaluating higher education. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*. Tokyo, v. 1, n. 1, p. 212-227, 2004b.
- NEAVE, G. Setting the estimated time of arrival: goals, purposes and progress in making Europe competitive and attractive. In: CONFERENCE THE LISBON AGENDA AND THE WAY AHEAD, Lisbon, Jul. 10-11, 2006. *Keynote presentation*. Calouste Gulbenkian Foundation, 2006a. 23 p.

- NEAVE, G. On incorporating the university. *Higher Education Policy*, v. 19, n. 2, p. 129-134, 2006b.
- NEAVE, G. The evaluative State and Bologna: old wine in new bottles or simply the ancient practice of 'coupage'? In: HIGHER EDUCATION FORUM, 3. Hiroshima, Japan, Mar. 2006. *Proceedings...* Hiroshima: Hiroshima University Research Institute for Higher Education, 2006c. p. 27-46.
- NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- NEAVE, G.; NYBOM, T.; BLÜCKERT, K. (Eds.). *The European Research University: a historical parenthesis?* New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- OVIDENKO, A. Private higher education in the Russian Federation. In: VARGHESE, N. V. (Ed.). *Private Higher Education*. Paris: UNESCO-IIEP, 2004.
- POLLITT, C. New public management in international perspective: an analysis of impacts and effects. In: McLAUGHLAN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (Eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, 2002.
- SMALE, W.; GOONKO, T. Who chooses the tune? An analysis of the new initiatives in Russian higher education. *Higher Education Policy*, v. 19, n. 3, p. 319-342, 2006.
- SCHEELE, J. P.; MAASSEN, P. A. M.; WESTERHEIJDEN, D. F. (Eds.). *To Be Continued... Follow Up of Quality Assurance in Higher Education*. The Hague: Elsevier/De Tijdstroom, 1998.
- SCHWARTZ-HAHN, S.; WESTERHEIJDEN, D. *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer, 2004.
- STAROPOLI, A. The Comité National d'Évaluation: preliminary results of a French experiment. *European Journal of Education*, v. 22, n. 2, p. 123-131, 1987.
- TEIXEIRA, P. et al. (Eds.). *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Dordrecht: Kluwer, 2004.
- TOMUSK, V. *Open World and Closed Societies: essays on higher education policies 'in transition'*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- TOMUSK, V. *Creating the European area of Higher Education: voices from the periphery*. Dordrecht: Springer, 2006.
- TROW, M. *The Transition from Elite to Mass Higher Education*. Paris: OECD, 1974. 2 v.
- TROW, M. The public and private lives of higher education. *Daedalus*, v. 104, n. 1, p. 113-127, 1975.
- VAN VUGHT, F. *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley, 1989. 232 p. (Higher Education Policy Series; 7).
- WEERT, E. de; ENDERS, J. *The International Attractiveness of the Academic Workplace in Europe*. Frankfurt/Main: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW, 2004.
- WHITE PAPER. *The Future of Higher Education*. London: Department for Education and Skills, 2003.

DA COERÊNCIA À DIFERENCIAÇÃO: COMPREENDENDO O ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA (E SUAS TRANSFORMAÇÕES)

Wim Weymans

Introdução

Não seria exagero afirmar que o objetivo de uma política europeia de ensino superior e pesquisa é a criação de um *European Research Area* (ERA)¹ ou um *European Area of Higher Education* (EAHE)². Embora os envolvidos nesse campo possam estar mais afetados pelo processo europeu de reforma do ensino superior, conhecido como “Processo de Bolonha” e, portanto, mais familiarizados com este, o objetivo subjacente ao processo é a construção de um espaço comum de ensino superior. A formação dessa área tornou-se prioritária na agenda europeia, especialmente desde o acordo intergovernamental assinado em 1999, conhecido como a Declaração de Bolonha, e a iniciativa da Comissão Europeia, em 2000, conhecida como a Agenda de Lisboa, que visavam transformar a Europa, até 2010, na economia baseada em conhecimento mais competitiva do mundo. No entanto, há um contraste marcante entre a difusão desse conceito de um espaço europeu e sua falta de clareza conceitual. O que querem dizer as pessoas quando se referem a tal área?

Este capítulo argumenta inicialmente que podemos discernir pelo menos três maneiras diferentes pelas quais o espaço europeu de pesquisa e de ensino superior é entendido e estruturado: embora se referindo à mesma área, as pessoas frequentemente lhe imprimem sentidos diferentes. Este capítulo mostrará também quem defende qual espaço, e de que forma diferentes grupos desejam administrá-lo. Embora o foco principal seja o discurso da Comissão sobre universidades, outras vozes também serão levadas em consideração.

Em segundo lugar, este capítulo argumentará que, no decorrer dos últimos anos, testemunhou-se uma mudança dramática e paradigmática na forma pela qual esse espaço é compreendido e estruturado. Essa mudança pode ser descrita como a evolução de um modelo de coerência e coesão para um modelo de diferenciação ou competição. Enquanto o modelo de coerência enfatiza e cria semelhanças entre as diversas universidades europeias, o novo modelo focaliza mais a diferenciação.

1. NT: Espaço Europeu de Pesquisa.

2. NT: Espaço Europeu de Ensino Superior.

É interessante o fato de que essa mudança afeta os três pontos de vista conflitantes mencionados acima. O capítulo examina então, como, em decorrência dessas mudanças, vêm aumentando os investimentos financeiros e políticos da área de ensino e pesquisa na Europa. Mostrarei ainda de que forma esse novo paradigma produz novos agentes, uma nova retórica e novos modos de governança.

Apesar da importância das políticas de pesquisa e ensino em termos de orçamento e de impacto estratégico, muito poucos acadêmicos da UE dedicam atenção a elas: por exemplo, em Wallace et al. (2005) não há um único capítulo sobre esse tópico. Embora existam muitos livros interessantes sobre a ideia de um “espaço europeu” (JENSEN; RICHARDSON, 2004), a construção de uma identidade europeia (SHORE, 2000) e a relação entre um espaço europeu e essa identidade (McNEILL, 2004), muito pouca atenção tem sido dedicada à área de ensino e pesquisa. Na verdade, alguns pesquisadores começaram a investigar o espaço europeu de ensino superior (VAN DER WENDE, 2001; NÓVOA; LAWN, 2002; DE WIT, 2003; KEELING, 2004). Entretanto, a maioria dos estudos existentes examina separadamente as áreas de ensino superior e de pesquisa e, dessa forma, simplesmente duplica a divisão burocrática de trabalho entre os respectivos Diretórios Gerais da Comissão Europeia – o de Educação (DG EAC) e o de Pesquisa (DG RTD). Este capítulo, ao contrário, aborda em conjunto as áreas de ensino superior e de pesquisa, porque as universidades caracterizam-se precisamente pela associação entre ensino e pesquisa, o que significa que mudanças no ensino afetam a pesquisa na universidade, e vice-versa. O fato de o Processo de Bolonha – que tradicionalmente só envolvia o ensino – atualmente também reformular a pesquisa em nível de doutorado (THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION, 2005, p. 3-4) mostra quão artificial passou a ser essa distinção. Da mesma forma, o poder da Comissão, que de início estava limitado principalmente à pesquisa, atualmente expandiu-se *de facto* também para políticas de ensino superior (KEELING, 2006). Isso explica por que os interessados pedem que “essas duas agendas políticas sejam urgentemente integradas” (EUA, 2005, p. 3). Considerá-las em conjunto permitirá que seja reconhecida a natureza abrangente das mudanças em andamento.

Disputa por ensino superior e pesquisa nas áreas europeias

O que é um espaço europeu de ensino superior e pesquisa? A resposta trivial diria que é simplesmente uma área geográfica na qual existem cerca de “4.000 instituições, mais de 17 milhões de estudantes e aproximadamente 1,5 milhão de funcionários – dos quais 435 mil são pesquisadores” (CEC³, 2006b, p. 3; 2003, p. 5). Nesse sentido, uma “universidade europeia” é uma universidade localizada na

3. CEC significa *Commission of the European Communities* (Comissão das Comunidades Europeias).

Europa, tal como uma cidade europeia é uma cidade que pode ser encontrada no mapa da Europa. No entanto, para a maioria dos intervenientes, a mera presença de instituições de ensino superior no mesmo espaço geográfico é insuficiente. De fato, nada garante que essas instituições tenham ciência umas das outras, compreendam os sistemas de cada uma delas ou troquem informações. Em Bolonha, em 1999, quando os ministros de educação europeus deram início à “criação de um espaço europeu de ensino superior” e um ano mais tarde, quando ocorreu à Comissão a “criação de um espaço europeu de pesquisa” (CEC, 2000, p. 8), não se referiam apenas a uma área geográfica. Para sentir-se parte de uma área mais ampla, que vai além das fronteiras da região ou do Estado-nação, não basta estar objetivamente incluído no mapa europeu: é preciso também estar conectado subjetivamente com outros povos. Criar um espaço europeu significa que, no mínimo, as instituições saibam que fazem parte do mesmo espaço ou da mesma paisagem, e sentem-se conectadas entre si. Como é possível conseguir isso?

Acredito que, até pouco tempo atrás, a resposta a essa pergunta, para a maioria das pessoas, estava em aumentar a coerência e a coesão de padrões e de graus. No jargão europeu, essa coesão é frequentemente designada também como “convergência” (no campo do ensino) ou “harmonização” (quando se fala em pesquisa), e poderíamos usar também termos como “padronização” ou “coordenação”. Uma vez obtido um consenso em relação a essa resposta, é possível tomá-la como paradigma, isto é, uma “constelação completa de crenças, valores, técnicas etc., compartilhados pelos membros de uma determinada comunidade” (KUHN, 1996, p. 175). Evidentemente, esse modelo, ou paradigma é um constructo típico-ideal abstrato que, portanto, deixa espaço para diversas apropriações. Acredito que em documentos de políticas e iniciativas seja de fato possível discernir pelo menos três maneiras diferentes de conceituar e construir essa área, conforme o modelo de coerência. Como veremos, esses pontos de vista diferem também sobre a questão de quem deveria “governar” essa área (TREIB et al., 2005).

Uma primeira maneira de transformar o mapa europeu em um espaço europeu por meio de coerência é, obviamente, criar padrões e pontos de referência comuns ou compartilhados. Nesse sentido, as universidades só poderiam ser chamadas de universidades europeias se compartilhassem os mesmos graus, padrões, sistemas de créditos, indicadores e infraestruturas. Uma vez que o façam, as universidades passarão a comparar-se com outras universidades europeias, e não a outras universidades de seu próprio país. Além disso, uma vez que compartilhem os mesmos graus e padrões, passarão a ser compreensíveis e visíveis – e, portanto, acessíveis – para quem pertence a ela e para estranhos. A título de comparação, podemos dizer que muitas cidades europeias são “europeias” porque compartilham a mesma moeda ou o mesmo sistema de tráfego rodoviário, o que lhes dá uma dimensão europeia diferenciada que vai além de suas características típicas.

A primeira tentativa de criar um espaço europeu compartilhado por meio do compartilhamento de padrões está claramente na base do Processo de Bolonha, que visa conseguir “maior compatibilidade e comparabilidade” entre os sistemas de ensino superior (THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION, 1999), por meio da “adoção de um sistema de graus facilmente compreensíveis e comparáveis”, que oferece uma “referência comum” (CEC, 2005, p. 6). O objetivo então era “fortalecer a convergência dos sistemas de ensino superior” (CEC, 2003, p. 4), principalmente pela criação de uma Rede Europeia de Qualificações, “orientações e critérios aceitos de comum acordo” – uma garantia de qualidade compartilhada e um Sistema Europeu de Transferência de Créditos, o *European Credit Transfer System* (ECTS) (THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION, 1999, 2005, 2007; CEC, 2005, p. 6-7, 11).

A criação do Espaço Europeu de Pesquisa também foi movida pela necessidade de “referências e padrões básicos comuns” (CEC, 2005, p. 6) e pelo estabelecimento de “um sistema comum de referência [...] por meio de alinhamento de métodos, harmonização de procedimentos e comparação de resultados”, resultando no “desenvolvimento de um espaço europeu de referência técnica e científica” (CEC, 2000, p. 15). Com essa finalidade, “a coleta de dados em toda a União [...] precisa ser aprimorada, e estatísticas e indicadores precisam ser desenvolvidos no âmbito europeu” (CEC, 2000, p. 20). Tal como na economia de livre mercado, também no mercado de pesquisa o objetivo é “simplificar e harmonizar regulamentos e condições administrativas” (CEC, 2000, p. 19).

Em suma, tanto estudantes quanto pesquisadores devem ser capazes de referir-se a um horizonte europeu compartilhado, expresso em graus semelhantes e em indicadores científicos comparáveis. Como mostrou o Processo de Bolonha, para concretizar essa primeira visão espacial, bastam modos de gestão mínimos ou “amenos” – como o “método aberto de coordenação” –, envolvendo ministros nacionais e diversos interessados, uma vez que, em princípio, não é necessário um corpo supranacional para coordenar políticas nacionais.

No entanto, particularmente para a Comissão Europeia, essa primeira resposta é insuficiente para a obtenção de um “verdadeiro” espaço europeu. Para ela, a criação de um espaço compartilhado não pressupõe apenas o compartilhamento de padrões, mas exige também colaboração ativa por meio de intercâmbio de alunos e pesquisadores. Compare-se isso à ideia de que é possível criar cidades verdadeiramente europeias por meio de colaborações entre elas, tais como parcerias.

Este segundo ponto de vista também corrobora concretamente a política europeia. No campo do ensino, pode-se pensar no programa Erasmus de intercâmbio, que aumentou a mobilidade estudantil na Europa por mais de um quarto de século. Enquanto a introdução de graus compartilhados afeta todos os estudantes, a mobilidade estudantil real por meio do Erasmus envolve apenas uma minoria relativamente insignificante (NEAVE, 2002, p. 184-185). Considere-se

também a ideia mais recente de oferecer mais cursos “europeus”, ministrados em conjunto por um consórcio de universidades, e que levam a graus conjuntos ou duplos de mestrado ou doutorado (CEC, 2006b, p. 10). No campo da pesquisa, há a pesquisa colaborativa, que visa “colocar em rede os centros de excelência existentes” (CEC, 2000, p. 8) – ou seja, criar redes entre diversos países europeus para aumentar a colaboração entre diferentes equipes europeias de pesquisa. Em suma, sob este ponto de vista, um espaço genuinamente europeu só passa a existir quando as universidades colaboram por meio de intercâmbio de estudantes ou professores.

Ainda mais radicalmente, a Comissão apoia uma terceira maneira de desenvolver um espaço europeu de ensino e pesquisa que cria novas instituições, as quais independem de existentes territórios nacionais. Como exemplo dessa universidade “verdadeiramente” europeia, pode-se citar o *European University Institute* (EUI), em Florença, no qual acadêmicos e estudantes lecionam ou estudam depois de sair de suas universidades nacionais. Da mesma forma, considere-se a criação de um centro de pesquisa conjunta, *Joint Research Center* (JRC), como um centro europeu independente de pesquisa, sob a responsabilidade da Comissão Europeia. No campo da pesquisa, há o sonho de criar “centros virtuais”, ou verdadeiros “centros de excelência virtuais”, ou verdadeiros “institutos de pesquisa virtuais”, por meio de ferramentas de TI (CEC, 2000, p. 8, 10-11). Isso pode ser comparado à criação de novas capitais (pense em Madri ou Brasília), que se pretende que transcendam cidades e capitais regionais existentes. A ideia subjacente é que um espaço verdadeiramente europeu deve ser independente de lugares existentes que têm reputação nacional.

Os dois últimos pontos de vista implicam diferentes modos de governança. Embora seja possível admitir que diferentes países concordem em fazer intercâmbio ou colaborar (como frequentemente o fazem), foi *de facto* uma instituição supranacional – a Comissão Europeia – que conseguiu levar adiante programas de colaboração e intercâmbio em escala europeia. Ao invés de modos intergovernamentais de governança, encontramos aqui uma forma de orientação mais centralizada – por exemplo, no campo da pesquisa, no qual a Comissão determina que tópicos deseja subsidiar. Devido à sua natureza supranacional, a criação de novas instituições obviamente pressupõe uma forma de orientação ainda mais centralizada.

Uma vez que os dois últimos pontos de vista sobre a criação de um espaço europeu por meio de colaboração ou de novas instituições pressupõem formas centralizadas de governança, não surpreende que a maioria dos interessados e dos governos nacionais os rejeitem. A Comissão Europeia, pelo contrário, os defende teimosamente. Por que isso acontece? A resposta simples é que isso ocorre devido à sede de poder da Comissão. A resposta mais interessante é que a visão particular da Comissão a respeito de um espaço europeu nasce do apego a uma ideia

profundamente enraizada de que um espaço genuinamente europeu deve necessariamente transcender instituições nacionais, e de que envolve um distanciamento de horizontes nacionais particulares. Assim como os jacobinos na França revolucionária viam oposição entre o *background* particular de uma pessoa e o verdadeiro espírito nacional, a Comissão Europeia acredita igualmente que criar a Europa envolve um distanciamento do *background* nacional de cada um. E assim como os jacobinos franceses criaram práticas e instituições que promoveriam ativamente esse distanciamento, principalmente por meio da educação (ROSANWALLON, 1990, p. 100 e seguintes), a Comissão Europeia deseja criar um espaço europeu por meio de programas de colaboração ou da criação de novas instituições europeias.

Três espaços, dois paradigmas: da coerência à diferenciação

Embora continue a disputa entre esses três diferentes pontos de vista em relação ao espaço, acredito que, no decorrer dos últimos anos, o objetivo e o paradigma subjacentes mudaram drasticamente. Penso que o paradigma de coerência vem sendo substituído atualmente por um modelo de diferenciação. Se o objetivo final de um espaço europeu de pesquisa e ensino superior consistia inicialmente em enfatizar e criar similaridades entre as diversas universidades europeias, mais recentemente o foco tem se concentrado em diferenciação e competição.⁴

Não é surpresa que a coerência preceda a diferenciação. Tanto em termos de lógica quanto cronologicamente, a diferenciação e a competição pressupõem um grau mínimo de padronização. Como escreve a Comissão: “Uma estrutura europeia mais coerente e compatível [...] é condição para a possibilidade de compreensão e, portanto, para a competitividade das universidades europeias” (CEC, 2003, p. 5, grifos do autor). Isto explica por que a Comissão, sendo atualmente uma das principais defensoras do paradigma da diferenciação, busca ao mesmo tempo uma “compatibilidade suficiente entre os diversos regulamentos nacionais” (CEC, 2005, p. 6) como condição para maior diferenciação. Isso explica também por que alguns consideram a coerência associada ao Processo de Bolonha como um instrumento para uma “injeção muito necessária de diversidade e competição no sistema universitário europeu” (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 38).

Entretanto, enquanto diferenciação pressupõe necessariamente coerência, a coerência não conduz necessariamente à diferenciação. Embora a padronização inicial possa ser uma questão de necessidade, a diferenciação posterior é uma

4. Faço distinção entre os conceitos de “diferenciação” (de funções e de perfis) e o conceito de “diversidade” (de culturas): embora harmonização possa ser compatível com diversidade cultural, não implica necessariamente diferenciação (ou estratificação) funcional. Além disso, tal como a Comissão, utilizo o termo diferenciação, embora esteja consciente de que outros argumentariam ser preferível utilizar o termo “diversificação” (HUISMAN, 1995).

questão de opção política, e certamente não é uma evolução natural. Aqui residem todos os problemas políticos. O que deve ser feito uma vez que se alcance um grau mínimo de coerência? Devem-se distribuir os recursos igualmente por todas as universidades europeias, de modo a promover maior harmonização? Ou os padrões e graus compartilhados são apenas um primeiro passo para diferenciar universidades fracas e fortes? A resposta depende do modelo que se opta por seguir. Aqueles que defendem o modelo da coerência focalizarão o que as universidades têm em comum, e desejarão incluir todas elas. Aqueles que partem do modelo de diferenciação, ao contrário, focalizarão as diferenças entre as universidades e desejarão promover essa diferenciação por meio de competição.

Certamente, a *lógica* subjacente aos dois paradigmas foi a necessidade de transformar a Europa em uma economia baseada no conhecimento. A questão sempre foi: estão as universidades “em posição de competir com as melhores do mundo e oferecer um nível de excelência sustentável?” (CEC, 2003, p. 3, 22). No entanto, as repostas a essa questão diferiram. Aqueles que defendem a coerência acreditavam que a competitividade internacional aumentaria simplesmente por meio da coerência (tornando, assim, as universidades europeias mais atraentes para pesquisadores e estudantes estrangeiros) e pela distribuição de maiores volumes de recursos entre todas as universidades. Em contraste, aqueles que visam à diferenciação argumentavam que coerência apenas não seria suficiente, e que diferenciação e competitividade também seriam necessárias. Os recursos, portanto, deveriam ser concentrados em uma base competitiva, e não disseminados com base em um princípio de inclusão.

Segundo a Comissão, a criação de uma verdadeira economia do conhecimento pressupõe a concentração da pesquisa de ponta em um pequeno número de universidades, e não a distribuição da capacidade de pesquisa no maior número de universidades possível, como propõe o modelo de coerência. Assim, diferenciação tornou-se a nova palavra-chave. Embora ainda afirmasse que “a meta é levar todas as universidades a seu potencial máximo” (CEC, 2003, p. 16), a Comissão sugeria também que esse potencial era desigual e que uma “combinação de *necessidade absoluta de excelência*, efeitos da precariedade de recursos e pressões da competição força as universidades e os Estados-membros a *fazer escolhas*” (CEC, 2003, p. 18, grifos do autor). Em outras palavras, a Comissão afirmava que “a Europa precisa de universidades capazes de crescer a partir de seus próprios pontos fortes, e *diferenciar* suas atividades com base nesses pontos fortes” (CEC, 2006b, p. 4, grifos do autor), argumentando que “mobilizar todo o poder intelectual da Europa exigirá *muito mais diversidade* do que se exigiu até agora” (CEC, 2005, p. 5, grifos do autor). A Comissão indicou as implicações disso, com clareza e sem ambiguidades, ao afirmar que “a *concentração dos recursos para pesquisa* em um número reduzido de áreas e de

instituições deve levar ao aumento de especialização das universidades, sintonizado com o movimento observado atualmente na direção de uma área universitária europeia *mais diferenciada*” (CEC, 2003, p. 18, grifos do autor; ver também CEC, 2005, p. 5). Isso requer, portanto, “financiamento mais baseado em competitividade na pesquisa, e financiamento mais baseado em resultados de ensino” (CEC, 2005, p. 8).

A premissa subjacente ao paradigma da diferenciação é que, para atrair pesquisadores e estudantes estrangeiros, a universidade europeia, tal como suas contrapartes norte-americanas, precisam da “massa crítica necessária” (CEC, 2003, p. 7). A Comissão explica que, embora os Estados Unidos, tal como a União Europeia, tenham cerca de 4 mil estabelecimentos de ensino superior, apenas 50 deles “respondem pela parte do leão da capacidade norte-americana de pesquisa acadêmica, do financiamento público de apoio à pesquisa universitária e dos prêmios Nobel para ciências” (CEC, 2003, p. 5, N. 9; CEC, 2006a, p. 5, N. 9). Para a Comissão, também na Europa uma “cultura de excelência” pode existir apenas em “algumas poucas universidades” (CEC, 2005, p. 5). Uma vez que “negócios de alta tecnologia [...] tendem a estabelecer-se perto das melhores universidades” (CEC, 2003, p. 8), a concentração da pesquisa é necessária também para a transferência de tecnologia.

Mudando paradigmas, mudando discursos

Sob este novo paradigma de diferenciação, palavras antigas adquirem novos significados. Tome-se a ideia central de que, para criar uma “paisagem europeia dinâmica”, “aberta e atraente” (CEC, 2000, p. 18) para pesquisadores, alunos e investidores, tanto dentro quanto fora da Europa, “o ensino superior europeu... deve tornar-se *inteligível*” ou “mais *visível* no mundo”, e construir “*uma imagem atraente*” (CEC, 2005, p. 4; CEC 2006b, p. 9-10, grifos do autor). Com a mudança de paradigma, mudou também o significado de inteligibilidade ou visibilidade como objetivos centrais dessa área. Sob o modelo de coerência, o aumento de visibilidade ou inteligibilidade significava apenas tornar uma área compreensível por meio de padrões e referências compartilhados. A ideia era que a Europa detinha uma competência oculta que precisava tornar-se visível ou inteligível para pessoas de fora, por meio de uma harmonização de padrões e graus. Isso foi feito pelo “mapeamento” dos centros europeus de excelência (existentes) (CEC, 2000, p. 10).

Inteligibilidade e visibilidade, sob o paradigma de diferenciação, agora significam tornar algumas universidades excelentes mais visíveis do que outras – por meio, por exemplo, de financiamento diferenciado. Os aspectos que, no antigo modelo de visibilidade, significavam simplesmente a revelação da excelência existente por meio da harmonização de padrões, no modelo de diferenciação implicam a criação ativa de excelência por meio da concentração de recursos em

algumas excelentes universidades altamente visíveis. Sob o modelo de coerência, supunha-se que a excelência já existia e estava por ser descoberta, enquanto, sob o paradigma de diferenciação, precisaria ser criada. Em vez de assumir que a Europa já tem excelência, a Comissão afirmava agora que, no momento, “a maioria das universidades [...] está mal preparada para a competição em termos mundiais”, e que, no futuro, “a Europa simplesmente precisa ter um sistema universitário de primeira classe ou alcançar um nível de qualidade mundial” (CEC, 2003, p. 22; CEC, 2005, p. 3).

Utilizando a metáfora da luz, a visibilidade já não significava “trazer à luz” a excelência existente em todas as universidades europeias, ao tornar seus graus inteligíveis e equiparáveis, mas sim criar excelência colocando as melhores universidades “sob os refletores”, deixando as demais “na sombra”. A luz da coerência é um sol que brilha sobre todo o cenário europeu. A diferenciação é um refletor que seleciona os melhores.

Assim como mudou o significado das palavras-chave em que se baseia o discurso, mudaram também suas oposições básicas. A dicotomia central do paradigma da harmonização estava, por um lado, entre um estado de “fragmentação”, “isolamento”, “compartimentalização”, “disparidade”, “falta de coordenação” dos sistemas nacionais existentes, que precisavam ser substituídos, por outro lado, por “descompartimentalização”, “melhor integração” e uma “abordagem mais coerente” (CEC, 2000, p. 7, 9, 18). Sob o paradigma de diferenciação, essa dicotomia foi invertida: o ideal agora é a diferenciação ao invés da coerência, que se opõe a “um grau indesejável de *uniformidade*” (CEC, 2006b, p. 3, grifos do autor). O problema agora já não é a fragmentação, e sim “a uniformidade e o igualitarismo”, que excluem aqueles “que não se ajustam ao *modelo padrão*”, resultando em uma “qualidade média das universidades”, e que é vista em termos de “*diferenciação insuficiente*”, resultando em “deficiências” (CEC, 2005, p. 3-4, grifos do autor).

Em tom ameaçador, a Comissão afirma abertamente que as universidades já não devem mais seguir modelos tradicionais, como “o modelo ideal de universidade imaginado há quase um século [*sic*] por Wilhelm von Humboldt”, porque hoje a tendência é “afastar-se desses modelos, na direção de *maior diferenciação*” (CEC, 2003, p. 5-6, grifos do autor). Embora ainda admita que “o vínculo entre pesquisa o ensino naturalmente continua a definir o *ethos* de uma universidade... esse vínculo não é o mesmo em todas as instituições, em todos os programas ou em todos os níveis” (CEC, 2003, p. 18). E ainda mais enfaticamente:

Embora todas as instituições compartilhem certas tarefas e certos valores comuns, nem todas necessitam do mesmo equilíbrio entre ensino e pesquisa [...] a pesquisa deve continuar a ser uma tarefa central do sistema como um todo, mas não necessariamente para todas as instituições (CEC, 2006b, p. 4).

Um relatório recente de um grupo europeu de *think tank*⁵ afirma, similarmente, que “há uma necessidade crescente de diversidade – algumas universidades que têm recursos para competir com as melhores do mundo e outras que atendam às necessidades locais e regionais com alta qualidade” (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 15).

É difícil dizer exatamente quando o paradigma de coerência foi desafiado pelo de diferenciação. De fato, é possível argumentar que desde o início da criação de um espaço europeu de ensino superior e pesquisa, a linguagem da diferenciação já estava presente nos documentos. No entanto, como no caso da visibilidade, aqui as palavras significam coisas diferentes. Na Declaração de Bolonha, em 1999, por exemplo, já se falava em “aumentar a competitividade internacional do sistema europeu de ensino superior”. Entretanto, na ocasião, isso foi interpretado não em termos de aumento de competição entre universidades europeias, e sim como argumento para melhorar a competitividade de todas as universidades europeias em relação aos Estados Unidos e ao Japão. Sob o paradigma da diferenciação, “aumentar a competitividade” significa fazer o melhor à custa dos outros. Isso posto, para que sejam competitivas em relação a universidades não europeias, as universidades europeias precisam competir também entre si.

O modelo de diferenciação em ação

Esse novo modelo de diferenciação é visível principalmente nas “comunicações” da Comissão, que o difundiram desde 2003 (ou até antes). No entanto, foi praticado em iniciativas de políticas tanto quanto foi defendido nessas comunicações. Quais foram, então, as implicações dessas iniciativas de políticas em diferentes níveis de espacialidade?

Tomemos inicialmente a criação dos padrões compartilhados. Enquanto no paradigma de harmonização os padrões compartilhados eram utilizados para aumentar a coerência entre diferentes universidades, no modelo mais novo, os “padrões” são utilizados para diferenciá-las. Considere-se a criação de instrumentos para garantir a qualidade, por meio dos quais as universidades avaliam a si mesmas ou são avaliadas, o que promove competição e diferenciação. O próprio Processo de Bolonha também é afetado pela interferência da Comissão, que leva a uma “estratificação crescente do setor do ensino superior na UE” (KEELING, 2006, p. 214).

Ainda mais crucial e significativa nesse primeiro nível foi a criação do *European Research Council* (ERC)⁶, modelado segundo a *National Science Foundation* (NSF

5. NRTT: A expressão equivalente em português, “usinas de ideias”, é menos usada que a forma inglesa. *Think tanks* são organizações filiadas a partidos políticos, governos, corporações privadas ou independentes, que produzem pesquisas, análises e recomendações orientadas à política de temas domésticos e internacionais com a tentativa de fornecer subsídios a decisões sobre a formulação de políticas públicas. No Brasil, os *think tanks* ainda são pouco disseminados e a maioria é filiada a partidos políticos, como, por exemplo, o Instituto Teotônio Vilela (PSDB), e a Fundação Perseu Abramo (PT).

6. NT: Conselho Europeu de Pesquisa.

– Fundação Nacional de Ciências) dos Estados Unidos (CEC, 2004). O objetivo do ERC é aplicar o mesmo padrão a todos os pesquisadores. No entanto, trata-se de padrões de excelência, e não de um mínimo denominador comum: “diferentemente das contribuições anteriores da UE para o financiamento da ciência, [o ERC] a alocação de recursos será baseada puramente em excelência, segundo a avaliação de pares” (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 5). Não é preciso dizer que a competição e a diferenciação são mais acirradas quando pesquisadores de determinadas universidades entram em competição no âmbito de toda a Europa, tendo a excelência como seu único critério. Além disso, um ERC com essas características “estabelecerá referências em relação às quais os melhores pesquisadores da Europa possam avaliar a si mesmos” (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 57).

O novo modelo afetou também o segundo nível de espacialidade. A criação de um espaço europeu por meio de colaboração agora visa também à excelência. No campo da pesquisa havia a intenção de criar as chamadas redes de excelência, *Networks of Excellence* (NoE) e projetos integrados, *Integrated Projects* (IP) (CEC, 2003, p. 10, 18). Na área do ensino, teve início o programa Erasmus Mundus no nível de mestrado. Diferentemente do programa Erasmus clássico, os programas Erasmus Mundus pressupõem uma seleção do programa, bem como dos participantes, em uma base competitiva “para atrair para a Europa alguns dos melhores estudantes do mundo” (CEC, 2003, p. 1). Enquanto quase todas as universidades podiam participar dos programas Erasmus tradicionais, os programas Erasmus Mundus são selecionados em uma base competitiva.

Mais do que no programa Erasmus clássico, o programa Erasmus Mundus define o espaço europeu em termos de separação ou desconexão: a ideia subjacente ao programa é que os estudantes só entram em um espaço europeu quando se confrontam com diversas culturas europeias, motivo pelo qual o programa exige que realizem seus estudos “em pelo menos dois países europeus” (CEC, 2003, p. 11) durante um ano acadêmico. Enquanto o esquema Fulbright, dos EUA, que é o principal modelo do Erasmus Mundus, proíbe a estadia em mais de uma instituição, sob o Erasmus Mundus a estadia em pelo menos dois Estados-membros é uma condição central. Tal como na pesquisa colaborativa, um espaço europeu é visto como a negação do enraizamento em um espaço e em uma cultura nacionais. Entrar em um espaço europeu significa separar-se de culturas nacionais. Resta ver se essa experiência europeia “desenraizada”, em que estudantes de fora da Europa são confrontados com duas ou até três culturas durante um ano acadêmico (com aulas ministradas em inglês), não os deixará confusos, ao invés de enriquecidos por uma experiência “europeia”. Mesmo assim, nesse sentido o Erasmus Mundus combina os dois pontos de vista sobre o espaço europeu; da perspectiva dos organizadores, visa à colaboração, ao passo que, da perspectiva dos participantes, envolve uma experiência de separação ou desconexão.

O terceiro ponto de vista sobre um espaço europeu em termos de separação também é interpretado atualmente em termos de diferenciação. Considere-se a ideia recente da Comissão de criar um *European Institute of Technology* (EIT) (CEC, 2005, p. 12; CEC, 2006b, p. 2, 11; CEC, 2006a, p. 2, 4) como contraparte europeia do MIT. Ao contrário do paradigma de coerência, o EIT busca concentrar-se em excelência. No entanto, ao invés de concentrar excelência em um pequeno número de universidades existentes – o que seria o produto de um ERC –, o EIT busca concentrar a pesquisa em um instituto europeu isolado. Embora o projeto tenha sido reduzido (CEC, 2006c), a Comissão desejava inicialmente que universidades de excelência “emprestassem” seus melhores pesquisadores a um instituto europeu, onde permaneceriam durante vários anos (CEC, 2006a, p. 2, 8-9, 11-12).

Novo modelo, novas formas de governança

A diferenciação mudou também o equilíbrio de poder entre os atores existentes. Enquanto o Processo de Bolonha, visando à coerência, era liderado principalmente pelos ministros de Educação dos Estados-membros, “juntamente com [...] organizações não governamentais europeias”, o modelo de diferenciação é claramente dirigido por agentes supranacionais, especificamente a Comissão Europeia. De maneira mais geral, a autonomia das universidades perante os governos nacionais e a Comissão tende a aumentar sob o novo modelo. Enquanto a coesão ainda requer um Estado-nação para implementar padrões comuns, o modelo de diferenciação, ao contrário, precisa que o Estado abra mão de seu controle sobre as universidades e aumente sua autonomia.

Ao mesmo tempo, o novo modelo cria também novos atores, tais como novas organizações de pressão⁷. Enquanto o Processo de Bolonha é monitorado e orientado pela *European University Association* (EUA)⁸, o paradigma da diferenciação é difundido por organizações de pressão mais “seletivas”. Enquanto a EUA representa cerca de 700 universidades europeias, suas contrapartes mais “seletivas”, como a *League for European Research Universities* (LERU), fundada em 2002, representa apenas 20 – de “Oxbridge” a Leuven e Heidelberg –, ao passo que a liga IDEA, fundada em 2005, representa apenas cinco dos melhores institutos “técnicos” de pesquisa da Europa. Seus quatro membros fundadores são o *Imperial College London*, a *Delft University of Technology*, o *ETH Zürich* e a *Aachen University* – de onde o acrônimo “IDEA”. Tanto a liga LERU quanto a IDEA representam explicitamente os interesses das universidades de pesquisa mais conceituadas e,

7. NRTT: Grupos ou organizações de pressão, também denominados *lobbies* ou grupos de interesse, objetivam influenciar a opinião pública e/ou política em questões várias, incluindo política, comercial, moral. Esses grupos usam diferentes métodos, entre os quais *lobby*, campanhas de mídia, publicidade, enquetes e pesquisa. Algumas organizações têm o apoio de poderosas empresas e políticos.

8. NT: Associação Universitária Europeia.

9. NT: “Oxbridge” faz referência às duas universidades inglesas mais conhecidas, Oxford e Cambridge.

portanto, defendem a diferenciação. Assim, um espaço europeu diferenciado provoca também a diferenciação em grupos de pressão.

É interessante o fato de a distância entre as organizações políticas mais inclusivas e mais elitistas não ser tão grande quanto seria de esperar: todas parecem apoiar a diferenciação, o que sugere que, de fato, há um paradigma em ação. Até mesmo a muito inclusiva EUA afirma que “as universidades aceitam a existência de uma tensão entre o fortalecimento necessário das universidades de pesquisa e a necessidade de garantir recursos para o ensino baseado em pesquisa em todas as universidades” (EUA, 2005, p. 4).

Embora em sua maioria os atores envolvidos concordem com o novo paradigma de diferenciação, persistem as diferenças tradicionais no espaço europeu entre a Comissão e esses grupos de pressão antigos e novos. Mais uma vez entram em conflito dois conceitos sobre o espaço europeu: um espaço em termos de infraestrutura e padrões comuns – agora atendendo à diferenciação e à excelência – opõe-se novamente a um espaço europeu que transcende as universidades nacionais existentes. Tal como antes, todos os participantes concordam a respeito da primeira visão de espacialidade: assim como quase todos endossam o Processo de Bolonha como meio de obter maior coerência, agora todos apoiam a criação de um conselho de pesquisa (ERC) como forma de aumentar a diferenciação. No entanto, quando se trata da visão mais ambiciosa de um espaço europeu mais integrado, a Comissão e os interessados separam-se novamente. Assim como quase todas as organizações de pressão receberam muito bem o ERC, também rejeitaram quase unanimemente o “MIT europeu” (o EIT), exatamente porque se tratava de uma instituição isolada, que só era defendida pela Comissão.

Os críticos de ponto de vista mais radical da Comissão a respeito do espaço europeu podem argumentar que uma verdadeira diferenciação é incompatível com os pontos de vista da Comissão, que são mais “integrados” e controlados, “de cima para baixo”. Embora muito poucos duvidem que o ERC – como a *National Science Foundation*, nos Estados Unidos – seja uma forma eficiente de favorecer, “de baixo para cima”, a diferenciação, a competição e a excelência, muitos duvidam da eficiência de uma competição que sofra interferência da Comissão. De fato, as Redes de Excelência demandam uma enorme quantidade de trabalho burocrático, são movidas por políticas e não são suficientemente responsivas à ciência (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 44), enquanto o programa Erasmus Mundus, por seu lado, aceita apenas universidades que já são colaboradoras. Tudo isso significa que universidades genuinamente excelentes – como “Oxbridge” – relutam em candidatar-se a esses programas e correm o risco de tornar-se excelentes apenas no nome.

Embora antigas oposições ainda se manifestem, há diferenças cruciais entre a governança sob o novo paradigma de diferenciação e o paradigma de coerência. De maneira geral, sob o paradigma da diferenciação as apostas tornaram-se mais altas. Ao contrário do paradigma da diferenciação, o modelo de harmonização era

simplesmente menos controverso e, nesse sentido, menos político, – o que não é nenhuma surpresa: quem se oporia a maior coerência de padrões? É esse o motivo pelo qual o Processo de Bolonha é visto frequentemente como um exemplo de formulação harmônica de políticas em que todos os interessados estão envolvidos, mostrando assim que de fato é possível uma governança em vários níveis, com algo como 40 ministros e o mesmo número de interessados em torno da mesa. A inclusividade é também uma característica típica do modelo de coerência: o programa Erasmus e o Processo de Bolonha, por exemplo, têm como objetivo incluir o maior número possível de instituições, e evitar qualquer competição interna em termos de qualidade. Também no campo da pesquisa colaborativa houve, *de facto*, uma ausência acentuada de competição quanto à excelência das equipes de pesquisa. Em vez disso, ocorreu participação de uma grande variedade de institutos de pesquisa europeus, homoganeamente distribuídos entre o Norte e o Sul, o Leste e o Oeste.

Em contraste, políticas que visam à diferenciação geralmente têm caráter mais político, não só porque o financiamento é diferenciado com base na competição, mas também por ser maior o volume de recursos disponíveis. O paradigma de coerência não teve outro incentivo além das assinaturas de ministros ou a concessão de auxílios relativamente reduzidos para os estudantes do programa Erasmus. É verdade que as verbas do programa Marie Curie e a pesquisa colaborativa envolveram um orçamento considerável. Mas o orçamento utilizado para disseminar o novo modelo é consideravelmente maior. O ERC terá um orçamento próprio de cerca de €1 bilhão por ano, enquanto os recursos do Erasmus Mundus – aos quais, surpreendentemente, só têm direito cidadãos não europeus – são mais altos do que os dos programas Erasmus já existentes. Assim sendo, a presença do financiamento como mecanismo de governança significa que o impacto do paradigma de diferenciação tende a ser ainda maior do que aquele do modelo de coerência.

Entretanto, à medida que os debates tornam-se mais políticos e as apostas mais altas, paradoxalmente diminuem as consultas e, portanto, a contestação. De fato, a consulta relativamente ampla que ainda caracterizava o modelo de coerência – por exemplo, no Processo de Bolonha – foi substituída agora por um estilo de governança de cima para baixo. Os projetos do ERC e do EIT foram implementados rapidamente e sem muita consulta. Apesar da rejeição maciça à ideia de um EIT por vários interessados e órgãos de consulta internos e externos à Comissão (por exemplo, SANDERS, 2006; LAMBERT E BUTLER, 2006, p. 5, 58-59; LERU, 2005), no primeiro momento o Conselho e a Comissão levaram adiante a ideia (ver CEC, 2006a; CEC, 2006b, p. 2, 11). Foi apenas recentemente que a Comissão passou a ser mais moderada, provavelmente devido aos protestos de alguns Estados-membros.¹⁰

10. Até mesmo a influência que esses Estados-membros mantinham sobre o Processo de Bolonha ou sobre a pesquisa colaborativa foi substituída agora por instituições como ERC ou EIT, que são autônomas tanto em relação à Comissão quanto aos Estados-membros.

Como podemos explicar que as consultas diminuam à medida que as apostas aumentam? Uma explicação que reflete algumas dúvidas diria que, quando o orçamento aumenta, o espaço para a consulta democrática diminui. Uma governança em níveis múltiplos no Processo de Bolonha é aceitável enquanto não envolvem altos orçamentos da UE. Acredito, no entanto, que essa é apenas parte da história. O consenso relativo em torno dessa política de cima para baixo pode ser explicado também pela linguagem utilizada para legitimar a criação de um espaço europeu diferenciado. Acredito que a diferenciação é legitimada por meio de uma “retórica de emergência” permanente. A origem e a força motriz dessa retórica repousam na chamada Agenda de Lisboa da Comissão, que deseja tornar a Europa, até 2010, a economia baseada no conhecimento, a mais competitiva do mundo.

É verdade que essa retórica de emergência foi utilizada pela Comissão já em 2000, quando declarou que “a situação é urgente” (CEC, 2000, p. 24). O tema avolumou-se ainda mais quando o modelo de diferenciação passou a orientar as políticas europeias. Desde então, a área de ensino e pesquisa é retratada como em permanente estado de emergência. Em quase todos os documentos da Comissão é enfatizada a dramática debilidade europeia nas áreas de ensino e pesquisa em relação aos Estados Unidos e ao Japão. Essa retórica tornou-se particularmente forte quando, em 2004, foi feita pela primeira vez uma tentativa de classificar as 500 melhores universidades do mundo, no que ficou conhecido como a classificação de Xangai (SHANGAI JIAO TONG UNIVERSITY, 2004). Desde então, essa classificação vem sendo utilizada pela Comissão Europeia para legitimar seu recurso a ações cada vez mais drásticas (por exemplo, em CEC, 2005, p. 3, N. 10; CEC, 2006a, p. 5, N. 6). Quase simultaneamente, outra classificação global feita pelo “Times Higher Education Supplement” (2004) chegou a conclusões semelhantes. Por que essas classificações foram tão alarmantes? Tony Blair respondeu a essa pergunta no Parlamento Europeu em junho de 2005, quando declarou que “entre as 20 universidades de ponta no mundo hoje, apenas duas estão agora na Europa” (BLAIR, 2005). Blair omitiu modestamente o fato de que as duas estavam na Grã-Bretanha, de modo que, nas palavras da Comissão, “exceto por um punhado de universidades na Grã-Bretanha, não há universidade europeia alguma entre as 20 melhores do mundo, e há relativamente poucas entre as 50 melhores” (CEC, 2005, p. 3; CEC, 2006a, p. 5). Uma situação tão desesperadora, conclui o argumento, requer e legitima medidas urgentes.

Talvez essa retórica de um estado de emergência explique por que a Comissão recebe um mandato tão forte nesse campo, e por que pode operar de forma rápida e de cima para baixo, em contraste com os procedimentos de baixo para cima que foram característicos da implementação da coerência. Isso é surpreendente, uma vez que iniciativas de difusão da diferenciação, como o ERC, “causaram alarme em alguns países da UE, preocupados com a possibilidade de que a pressão por resultados viesse a significar que o dinheiro europeu seria bombeado para instituições

de elite, com os melhores resultados de pesquisa sendo obtidos principalmente na Grã-Bretanha, nos países nórdicos e na Holanda” (LAITNER, 2005). No entanto, embora muitos Estados-membros tivessem razões para acreditar que um ERC seria contrário a seus interesses nacionais, o Conselho, mesmo assim, apoiou a Comissão na criação de um espaço europeu diferenciado. Mas ainda não se sabe como as coisas vão evoluir quando o ERC começar a operar. Os Estados-membros do Sul e do Leste aceitarão uma paisagem europeia diferenciada? Além disso, pode-se questionar se esses países não estão “presos em um círculo vicioso: não conseguirão mais recursos se não houver reformas; e não poderão reformar sem mais dinheiro” (LAMBERT E BUTLER, 2006, p. 20, 38, 47, 55, 60, 65).

Epílogo: “Pesquisas futuras”

Alguns podem objetar que este capítulo limita-se a examinar os discursos oficiais sem investigar efetivamente de que forma as pessoas vivenciam as mudanças da vida normal no espaço europeu. Pode-se perguntar, por exemplo, se a intenção oficial do Processo de Bolonha de aumentar a mobilidade estudantil *de facto* não a reduziu, devido à estrutura rígida de estudos que criou. Embora seja verdade que uma análise dos textos da Comissão não nos diz como e se eles são implementados e vividos no dia a dia, acredito que seja igualmente verdadeiro que tal análise também precede os eventos nesse nível e, portanto, pode identificar tendências que ainda não foram implementadas na prática. Apesar de todas as dúvidas pós-modernas sobre a ideia de um “centro”, ainda é verdade que a maioria das políticas começa em um nível político bastante limitado, e só é de fato implementada posteriormente. A Declaração de Bolonha veio primeiro, depois o processo, e não o inverso.

Por esse motivo, a análise conceitual pode oferecer um “sistema precoce de alarme”, o qual nos informa que pode estar a caminho um terremoto na área do ensino. Somente agora, muitos anos após o início do Processo de Bolonha, é que milhões de estudantes e pesquisadores do espaço europeu vêm chegando a um acordo com suas consequências. Se esperarmos até que o modelo de diferenciação se torne visível no campo, tanto os interessados quanto os formuladores de políticas podem – mais uma vez – ser surpreendidos por decisões que não previram e que poderiam desaproveitar. Portanto, o paradoxo é: embora só agora possamos identificar quais são, na prática, as implicações de um processo como o de Bolonha, é exatamente por essa razão que é tarde demais para mudar erros de funcionamento. Portanto, embora difiram de um exame daquilo que acontece na vida normal, análises conceituais podem ainda antecipar criticamente consequências nesse nível. De que forma, então, podemos tentar antecipar as consequências do paradigma de diferenciação?

Em primeiro lugar, é óbvio que podemos antecipar consequências examinando os Estados Unidos como exemplo de uma área diferenciada e, portanto, invocada constantemente pela Comissão. Um dos problemas que podemos observar nesse país refere-se ao papel social das ciências (sociais), em relação ao qual a Comissão

sempre assumiu uma posição ambígua. Por um lado, a Comissão sugere que as universidades devem estar mais abertas para a sociedade, e devem “explicar, em nível doméstico e no exterior, o valor específico daquilo que produzem para os aprendizes e para a sociedade” (CEC, 2005, p. 4). Da mesma forma, a Comissão lamenta que “a comunicação entre especialistas científicos e não especialistas seja muito necessária, mas frequentemente inexistente” (CEC, 2006b, p. 8). Essa abertura para a sociedade varia entre o desenvolvimento de políticas orientadas pela pesquisa e uma “abertura” para a sociedade e o mercado em geral (por exemplo, CEC, 2005, p. 8), chegando até a uma “fertilização cruzada com a comunidade de negócios e a sociedade mais ampla” (CEC, 2006b, p. 4).

Por outro lado, entretanto, a Comissão afirma também que as “universidades devem ser financiadas mais por aquilo que fazem do que pelo que são, focalizando o financiamento em produtos relevantes mais do que em insumos” (CEC, 2006b, p. 7). No entanto, quanto mais os produtos são mensurados nas ciências sociais (e pelas) ciências sociais, maior é a tendência dos pesquisadores a publicar em revistas altamente especializadas. Isto significa, por sua vez, que estarão menos propensos a publicar para uma audiência mais ampla (uma vez que tais publicações não são reconhecidas como “produto” relevante na maioria das classificações); e que estarão menos propensos a desenvolver posições mais gerais diante de uma audiência mais ampla (uma vez que essas posições raramente se ajustam àquilo que é exigido pelas revistas especializadas); ou simplesmente terão menos tempo para comunicar-se com uma audiência mais ampla (LIPSETT, 2006). Em suma, corre-se o risco de comprometer a “missão pública e o retorno social e cultural geral das universidades” (CEC, 2006b, p. 6).

Aqui a Comissão Europeia corre o risco de reproduzir o paradoxo que caracteriza o admirado exemplo norte-americano: embora tenha as melhores universidades de pesquisa em termos de produção, os Estados Unidos comprovadamente acolhem nelas menor número de “intelectuais públicos” de ciências sociais do que a Europa. A questão será, então, se o paradigma de diferenciação não poderá conduzir a uma “neutralização” do papel social e político dos acadêmicos nas ciências (sociais); e se, ao fazê-lo, a Europa não corre o risco de perder um de seus valores culturais típicos em nome de um modelo americano particularmente deficiente nesse aspecto.

Outro problema que podemos observar em uma área diferenciada como os Estados Unidos é que a universidade e os conhecimentos que produz são vistos “em termos de uma lógica generalizada de ‘responsabilização’, na qual a universidade deve perseguir a ‘excelência’ em todos os aspectos de seu funcionamento” (READINGS, 1996, p. 3). Da mesma forma, a Comissão apoia também a “garantia de qualidade externa” (CEC, 2005, p. 7) e a relaciona a “metas e indicadores claramente definidos” (CEC, 2006b, p. 8) ou à existência de gestão profissional nas universidades, admitindo “profissionais externos à tradição

puramente acadêmica” nas “estruturas de gestão e governança das universidades” (CEC, 2003, p. 17 e 9; CEC, 2005, p. 9; CEC, 2006b, p. 5). No entanto, a excelência e a responsabilização tendem frequentemente a reduzir-se a procedimentos “exaustivos de prestação de contas”, “contabilidade” e avaliação (READINGS, 1996, p. 18, 26, 29, 32, 130-134). Em decorrência, a universidade necessita cada vez mais de administradores, o que explica por que as universidades (norte-americanas) vêm a si mesmas “apenas em termos da estrutura de administração corporativa” (READINGS, 1996, p. 29). Entretanto, pode-se perguntar se essa percepção reflete a missão das universidades. É o conhecimento produzido e ensinado pela universidade algo que pode ser mensurado e quantificado? Pode sua responsabilidade ser reduzida à prestação de contas? Não deveria sua missão persistir em alguma “determinação final”, ao invés de adotar uma definição estreita de excelência, “como um alibi que pode nos eximir da necessidade de pensar sobre o que estamos afirmando, quando e com que fundamento estamos fazendo tais afirmações?” (READINGS, 1996, p. 160).

Mas podemos também, em segundo lugar, aprender lições positivas com os Estados Unidos, tais como a importância do acesso. Não é fácil conciliar uma área diferenciada com o “compromisso do Processo de Bolonha de tornar igualmente acessível a todos uma educação de alta qualidade” (THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION, 2005, p. 4), uma vez que a diferenciação normalmente implica diversificação dos estudantes com base em sua inteligência. No entanto, essa paisagem diferenciada significa também que as universidades precisarão de mais dinheiro, o que implica quase inevitavelmente a introdução de encargos educacionais (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 4); o que, por sua vez, significa que há um risco de que alguns dos melhores estudantes provenientes de um *background* menos privilegiado não possam prosseguir em seus estudos. Assim sendo, uma diferenciação refletirá diferenças econômicas mais do que de talento.

Se um espaço europeu diversificado realmente deseja atrair os melhores, e não os mais ricos, e assim “romper a associação entre origem social e realização educacional” (CEC, 2005, p. 6), é necessário que disponha de um sistema amplo de bolsas, como ocorre nos Estados Unidos ou no Reino Unido. De fato, a Comissão enfatizou que “é crucialmente importante manter a excelência do ensino e da pesquisa... garantindo, paralelamente, acesso amplo, justo e democrático” (CEC, 2003, p. 6, 13-15; CEC, 2005, p. 10). Contrariando muitas opiniões na Europa (continental), que acreditam no “direito automático de acesso a estudos universitários” (CEC, 2003, p. 14), a Comissão argumenta que “na prática, encargos educacionais poderiam prover melhor acesso a estudantes de grupos de baixa renda se recursos suplementares fossem utilizados em um sistema sólido de auxílios” (CEC, 2005, p. 8). Dito de forma mais direta: a “utilização do argumento do acesso para justificar a educação gratuita para todos os estudantes universitários é simplesmente uma reivindicação especial da classe média”

(LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 52). A Comissão sugere concretamente que “ao serem introduzidos encargos educacionais, uma parte substancial dos recursos deve ser redistribuída como subsídios/empréstimos condicionados à renda, visando garantir o acesso para todos, e como bolsas vinculadas ao desempenho, para estimular excelência” (CEC, 2005, p. 10). No entanto, a maioria dos governos ou dos grupos de pressão que vêm (lentamente) implementando o paradigma de diferenciação não seguiu o conselho da Comissão de compensar subsídios com base em talento (e parcialmente financiados pelos encargos educacionais) para os menos privilegiados. Isso é preocupante, uma vez que os riscos do espaço europeu diversificado tornam-se mais desiguais do que os de sua contraparte norte-americana, na qual a excelência está, pelo menos em parte, associada a um esquema ampliado de subsídios.

Outra lição que podemos aprender com os norte-americanos, como admite a Comissão, é a promoção de certos valores e práticas no ensino superior, tais como a valorização da interdisciplinaridade, da pesquisa básica, da autonomia e das perspectivas de carreira para (jovens) pesquisadores, e assim por diante (LAMBERT; BUTLER, 2006, p. 44; INGDAHL, 2006; CEC, 2003, p. 8-9; CEC, 2005, p. 9). No entanto, embora a implementação bem-sucedida da diferenciação exija esses valores e práticas, essa tarefa será muito difícil.

Uma terceira e última forma de prever problemas é focalizar o Reino Unido como país europeu onde a diferenciação já foi implementada e cujos resultados já podem ser observados. Um dos resultados marcantes é que o ensino torna-se menos importante do que a pesquisa, uma vez que “o financiamento competitivo [...] com base em sistemas de avaliação institucional e em indicadores diversificados de desempenho” (CEC, 2006b, p. 8) significa – *de facto* – a distribuição de recursos com base na produção de pesquisa, o que é igualmente preocupante. Embora os Estados Unidos tenham as melhores universidades de pesquisa do mundo, quando se trata da qualidade do ensino de graduação, algumas das principais universidades europeias de pesquisa, particularmente no Reino Unido, são comprovadamente melhores em alguns aspectos. Um exemplo é “Oxbridge”, com seu sistema tutorial específico, que envolve pesquisadores de ponta (e não estudantes de pós-graduação, como ocorre nos Estados Unidos), que oferecem sessões de orientação em pequenos grupos para alunos de graduação. Entretanto, esse sistema de ensino na graduação e as instituições que oferecem esse contexto particular estão atualmente ameaçados, exatamente em consequência do “financiamento de pesquisa mais baseado na competição e do financiamento de ensino mais relacionado a resultado” (CEC, 2005, p. 8). Isso se dá porque, se a carreira dos acadêmicos depende cada vez mais da produção de pesquisa, e não do comprometimento com o ensino de graduação e a vida universitária em geral, esse comprometimento corre o risco de ser afetado.

Outro problema relaciona-se à maneira pela qual uma área diferenciada é criada no Reino Unido. Enquanto os Estados Unidos já criaram uma paisagem

universitária diferenciada, países europeus, como o Reino Unido, tentam obtê-la por meio da “criação altamente artificial de um mercado fictício” (READINGS, 1996, p. 36), utilizando recursos governamentais. Isso significa concretamente que o governo britânico cria um “mecanismo de prestação de contas [...] unificado”, como o *Research Assessment Exercise* (RAE), para “acentuar diferenças na qualidade percebida, mais do que para reduzi-las. Assim, mais dinheiro é destinado aos departamentos que apresentam escores altos, enquanto os mais pobres, ao invés de desenvolver-se, ficam à míngua” (READINGS, 1996, p. 36-37).

No entanto, uma vez que o “dinheiro do contribuinte” está envolvido, os procedimentos utilizados para a concessão de financiamentos competitivos tendem a envolver um sistema profundamente burocrático, que desenvolve auditoria, supervisão e controle sobre a atividade dos pesquisadores (READINGS, 1996, p. 36-37). Ironicamente, quando se trata de políticas do ensino superior, o Reino Unido tornou-se atualmente um precursor de um sistema burocrático usualmente associado a “Bruxelas”. Conseqüentemente, o Reino Unido (e amanhã será a vez da Europa) corre o risco de criar um “mercado” ou “espaço” universitário artificial que envolve muito mais burocracia e governo do que o modelo americano que desejavam imitar. No entanto, tal situação pode levar a resultados não pretendidos. De fato, esse controle burocrático pode até mesmo tornar-se contraproducente, não apenas porque rouba tempo dos pesquisadores, mas também, e principalmente, porque parte da premissa de que os pesquisadores não são dignos de confiança, o que pode prejudicar sua “integridade e seu orgulho profissional” e construir “uma cultura de suspeita, baixa disposição moral e, em última instância, resultar em cinismo profissional” (O’NEILL, 2002, p. 50 e 57). Com exceção do trabalho de Reading (1996), talvez não seja coincidência que essas tendências sejam examinadas principalmente por acadêmicos britânicos, tais como Onora O’Neill (2002), David Marquand (2004), Michael Power (1997) ou Marilyn Strathern (2000).

Esses são apenas alguns exemplos que denunciam a tendência burocrática de medir e “objetivar” o conhecimento, a pesquisa e o ensino, e que não se limita apenas ao Reino Unido: o que acontece atualmente no Reino Unido e em alguns outros países europeus pode acontecer amanhã no resto da Europa. Como vimos, a criação de um espaço europeu de ensino superior e pesquisa muda também a realidade de uma universidade europeia. Apesar disso, essas universidades europeias praticamente não estão refletindo sobre essas e outras mudanças futuras. Em comparação com a escala de mudanças que atualmente afetam o espaço europeu, a pesquisa acadêmica sobre essas mudanças é relativamente rara; e dentro desse campo pouco explorado, apenas alguns pesquisadores oferecem uma perspectiva crítica. Diante dessa lacuna entre as mudanças dramáticas na paisagem universitária europeia e a escassez de pesquisas (críticas) nas próprias universidades sobre essas mudanças – que, no entanto, determinarão seu futuro –, justifica-se um apelo por mais pesquisas.

Referências bibliográficas

- BLAIR, T. *Speech to the European Parliament*, 23 Jun., 2005.
- CEC. *Towards a European research area*. Brussels: Commission of the European Communities, 2000. (COM. 6 final).
- CEC. *The role of universities in the Europe of knowledge*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003. (COM. 58 final).
- CEC. *Europe and basic research*. Brussels: Commission of the European Communities, 2004. (COM. 9 final).
- CEC. *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy*. Brussels: Commission of the European Communities, 2005. (COM. 152 final).
- CEC. *Developing a knowledge flagship: the European Institute of Technology*. Brussels: Commission of the European Communities, 2006a. (COM. 77 final).
- CEC. *Delivering on the modernisation agenda for universities: Education, research and innovation*. Brussels: Commission of the European Communities, 2006b. (COM. 208 final).
- CEC. *The European Institute of Technology: further steps towards its creation*. Brussels: Commission of the European Communities, 2006c. (COM. 276 final).
- DE WIT, K. The consequences of European integration for higher education. *Higher Education Policy*, n. 16, p. 161-178, 2003.
- EUA. *Glasgow declaration: strong universities for a strong Europe*. Brussels: EUA, 2005.
- HUISMAN, J. *Differentiation, diversity and dependency in higher education: a theoretical and empirical analysis*. Utrecht: Lemma, 1995.
- INGDAHL, W. Old School. *TCSdaily*, 9 Feb. 2006.
- JENSEN, O. B.; RICHARDSON, T. *Making European space: mobility, power and territorial identity*. London: Routledge, 2004.
- KEELING, R. Locating ourselves in the 'European Higher Education Area': investigating the Bologna process in practice. *EPS NET*, 2004.
- KEELING, R. The Bologna process and the Lisbon research agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, v. 41, n. 2, p. 203-223, 2006.
- KUHN, T. S. *The structure of scientific revolutions*. 3.ed. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- LAITNER, S. Brussels hopes research money will aid innovation. *Financial Times*, 3 Apr. 2005.
- LAMBERT, R.; BUTLER, N. *The future of European universities: renaissance or decay?* London: Centre for European Reform, 2006.
- LERU. *Competitiveness, research and the concept of a European Institute of Technology*. Nov. 2005.
- LIPSETT, A. Scientists have no time to talk to public. *Times Higher Education Supplement*, 30 Jun. 2006.
- MARQUAND, D. *Decline of the public*. Cambridge: Polity, 2004.
- McNEILL, D. *New Europe: imagined spaces*. London: Arnold, 2004.
- Neave, G. Anything goes: or, how the accommodation of Europe's universities to European integration integrates an inspiring number of contradictions. *Tertiary Education and Management*, n. 8, p. 181-197, 2002.
- NÓVOA, A.; LAWN, M. (Eds.). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer, 2002.

- O'NEILL, O. *A question of trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- POWER, M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- READINGS, B. *The university in ruins*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- ROSANVALLON, P. *L'État en France*. Paris: Seuil, 1990.
- SANDERS, C. Business pans idea of Europe institute. *The Times Higher*, 28 Apr. 2006.
- STRATHERN, M. (Ed.). *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge, 2000.
- SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY. *Academic ranking of world universities*. Shanghai: SJTU, 2004.
- SHORE, C. *Building Europe: the cultural politics of European integration*. London: Routledge, 2000.
- THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION. *The Bologna Declaration*. 19 Jun. 1999.
- THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION. The European Higher Education Area: achieving the goals. *Bergen Communiqué*, 19-20 May 2005.
- THE EUROPEAN MINISTERS OF EDUCATION. *London communiqué: towards the European higher education area; responding to challenges in a globalised world*, 18 May 2007.
- TIMES HIGHER EDUCATION SUPPLEMENT. World university rankings: who is number one? *Times Higher Education Supplement*, n. 5, p. 1-16, Nov. 2004.
- TREIB, O.; BAHR, H.; FALKNER, G. Modes of governance: a note to conceptual clarification. *European governance papers (EUROGOV)*, n. N-05-02, 2005.
- VAN DER WENDE, M. Internationalisation policies: about new trends and contrasting paradigms. *Higher Education Policy*, n. 14, p. 249-259, 2001.
- WALLACE, H. et al. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MAMON, MERCADOS E GERENCIALISMO¹: PERSPECTIVAS DA ÁSIA E PACÍFICO SOBRE REFORMAS EDUCACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Anthony Welch

Se o mundo em geral mudou profundamente nas últimas décadas, o mesmo ocorreu no mundo da educação, e de formas que remodelam todos aqueles que interagem nesse mundo, quer sejam educadores, alunos ou pais. Também as instituições educacionais foram substancialmente reformuladas e, com muita frequência, aparentemente movidas por forças bastante externas à educação e segundo princípios estranhos a esta.

No Norte, grande parte da efervescência das décadas do pós-guerra desapareceu, e o ambiente keynesiano do pós-guerra foi substituído por um mundo muito mais austero e tecnicista de mercados e gerencialismo (CLARKE et al., 2000; CONSIDINE; PAINTER, 1997; GEE et al., 1996; YEATMAN, 1997). No Sul, incluídos alguns Estados socialistas em transição para uma economia de mercado, mercados e gerencialismo foram considerados estratégias-chave para promover o desenvolvimento, para reformar a rigidez do modelo do Estado socialista e para mergulhar diretamente em uma economia do conhecimento moderna. No campo da educação, a determinação de que as gerações capitalistas do pós-guerra ou socialistas pós-revolucionárias não fossem desfiguradas por estruturas e ideologias que criavam e mantinham desigualdades étnicas, de classe e de gênero foi agora em grande parte superada por um programa fissíparo de reforma que frequentemente coloca grupos, instituições, professores, pais e estudantes em confronto (o que não significa que ideologias anteriores mais igualitárias sempre tivessem sido bem-sucedidas na consecução de seus objetivos; os objetivos é que eram diferentes, e era mais alta a prioridade atribuída à igualdade).

1. NT: O jogo fonético do título original – *Mammon, Markets, and Managerialism* – perde-se na tradução. *Mamon* é uma grafia utilizada em português (e semelhante à transliteração do hebraico original *mamom*, que significa “dinheiro”). O termo é usado para descrever riqueza material ou ganância, e muitas vezes como designação de uma divindade ou um demônio da riqueza e da cobiça. Segundo alguns, essa designação mítica decorreria de traduções do original hebraico do Novo Testamento (“Ninguém pode servir a dois senhores [...] Não podeis servir a Deus e à riqueza” – Mateus 6:19-21,24); segundo outros, designaria uma divindade pré-cristã da riqueza e da avareza. *Managerialism* tem sido traduzido na literatura como *gerencialismo*. Significa o uso de tecnologias gerenciais no âmbito educacional.

Este capítulo esboça alguns dos principais pressupostos dessa ideologia renascente, argumentando que não é a primeira vez que tais ideologias reformaram (e pode-se dizer, deformaram) a educação. Inicialmente são delineados alguns dos motivos que deram origem aos mercados e ao gerencialismo. Um esboço dos primeiros episódios de introdução de esquemas de eficiência empresarial na educação, tanto na Inglaterra quanto nas colônias, e dos efeitos sobre pedagogia, currículo e financiamento da educação, bem como sobre professores e alunos, é acompanhado por alguns exemplos selecionados de programas contemporâneos de reforma educacional e de sistemas de ensino superior de diversos contextos. O esboço dos principais momentos de reforma educacional na região da Ásia e Pacífico, especificamente na Austrália e na China, ilustra a capacidade das ideologias contemporâneas de mercados e gerencialismo para transcender diferenças políticas e culturais e níveis de desenvolvimento.

Fontes

Após delinear brevemente os pressupostos básicos subjacentes a mercados e gerencialismo, são esboçadas as maneiras prováveis pelas quais estes se expressam na educação: as teorias de mercados educacionais são compreendidas em termos mais teóricos, baseados em teorias da escolha, ao passo que o gerencialismo é visto como provedor de uma tecnologia de implementação, incluindo marcos por meio dos quais pode ser medido o progresso na direção da realização de objetivos do mercado. Embora em cada um desses casos – e contra as alegações de hiperglobalistas, como Ohmae (1991, 1995) – as estratégias estatais efetivamente façam diferença (WEISS, 1998; WELCH; MOK, 2003), é igualmente verdadeiro que as agendas das principais agências globais, como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e a OCDE, tiveram um papel significativo ao exercer pressão, por exemplo, por “um Estado [...] menos intervencionista [...] e uma preferência por mecanismos semelhantes aos do mercado ao invés de métodos burocráticos de provimento de serviços” (WORLD BANK, 1995, p. 12).

Mercados

A noção de mercado na educação é justificada por meio do apelo à noção de escolha, e do argumento de que os sistemas dominados pelo Estado privavam as famílias, os pais e os estudantes de praticamente qualquer opção – se é que havia alguma opção. Argumenta-se, ao contrário, que os indivíduos devem ser livres para escolher a educação que acreditam melhor satisfazer seus interesses e suas aspirações, e devem ser responsáveis também pelos resultados dessas escolhas. Segundo esse argumento, indivíduos e famílias competem por vantagens educacionais. No contexto dos discursos do mercado, a educação é vista como um bem relacionado à posição: aqueles que têm oportunidades e conhecimento utilizam a educação com o objetivo

de alcançar um *status* mais alto e melhor posição na hierarquia socioeconômica (GEWIRTZ et al., 1995). Frequentemente, as escolhas baseiam-se mais no *status* de uma instituição educacional, seja escola ou instituição de nível superior, do que na qualidade da educação oferecida por ela. Os indivíduos obtêm vantagens graças ao acesso a uma educação de prestígio, mas (admite-se algumas vezes) isso ocorre à custa de outros: “a competição por posições [...] é um jogo de tudo ou nada. Aquilo que os vencedores ganham, os derrotados perdem” (HIRSCH, 1976, p. 52). As ideologias de mercado continuam a florescer, a despeito de evidências substanciais de que, em função dos efeitos de classe, aqueles que fazem escolhas mais sofisticadas podem associar vantagens sociais e educacionais (GEWIRTZ et al., 1995; GILBORN; YOUDELL, 2000; CAMPBELL; SHERINGTON, 2006), ao passo que aqueles com menor capital cultural para manter-se na competição não são tão bem-sucedidos. Consequentemente, resulta uma sociedade mais fissipara, na qual a distância entre o “ter” e o “não ter” é ampliada como resultado direto da extensão dos mercados educacionais.

Isto, evidentemente, não explica tudo: não são apenas indivíduos que compõem o mercado. As instituições também competem cada vez mais. Hoje se afirma com frequência que não são os estudantes que escolhem as escolas, e sim as escolas que muitas vezes escolhem os estudantes por intermédio de campanhas de *marketing* cuidadosamente orquestradas (BALL, 2007; CAMPBELL; SHERINGTON, 2006). Enquanto as escolas que detêm mais vantagens (em termos de localização, composição de classe social ou baixa proporção de alunos cujo idioma materno não é o majoritário) conseguem negociar com esses atributos de maneira a prosperar cada vez mais, escolas em áreas mais pobres, em ambientes rurais ou com altas proporções de crianças migrantes, que precisam aprender o idioma majoritário como segundo idioma, muitas vezes ficam para trás, tornando-se cada vez menos atraentes tanto para os pais quanto para as agências de financiamento. Segundo as ideologias de mercado, pais e crianças que frequentam essas escolas podem ser, na verdade, os culpados por não ter conseguido optar por uma escola melhor.

Tanto na Austrália quanto na China, a promoção de ideologias de mercado na educação, tal como em outras áreas de políticas, foi concomitante a uma visão modificada sobre a forma e o papel do Estado. Evidentemente, os dois contextos eram muito distintos: enquanto na China o fim do setor privado na educação depois de 1949 decorreu do princípio de que o Estado era responsável por todo o provimento educacional, na Austrália já existia há muito tempo um setor privado significativo, particularmente no nível secundário (CAMPBELL, 2007). Nesse nível de educação, a ascensão de uma ideologia mais economicista na década de 1980 assistiu à crescente subordinação da educação à linguagem e à lógica da economia, e à subsequente e progressiva extensão da mercantilização ao setor público. Na China, depois da turbulência e do distanciamento do mundo exterior durante a Revolução Cultural, o período de abertura coincidiu também com a

década de 1980 e anunciou o fim dos empregos estáveis por meio dos quais o Estado vinha garantindo emprego vitalício, e as grandes – e frequentemente onerosas, as empresas estatais ou *State-Owned Enterprises* (SOEs) forneciam à sua força de trabalho um conjunto completo de serviços, entre os quais a educação.

Gerencialismo

Pode-se argumentar que o gerencialismo na educação é fruto de programas neoliberais de reforma mais amplos implementados na última ou nas duas últimas décadas – frequentemente denominados na Austrália “economicamente racionais” (PUSEY, 1991). Esses programas não levaram apenas ao aumento da privatização e da descentralização (embora, como apontado por alguns, o caráter diretivo desta última implique que o processo poderia ser caracterizado com mais clareza como descentralização centralizada), mas também conduziram – em um aparente paradoxo – ao aumento da regulamentação das instituições educacionais. É este último processo que nos interessa aqui. Em uma época em que o financiamento por estudante em instituições do setor educacional público havia estacionado ou declinado em muitos sistemas, isto significa, na verdade, que a educação se vê sob pressão crescente, mas, também paradoxalmente, sob escrutínio ou supervisão cada vez mais acentuados (COWEN, 1996; MILLER, 1995a, 1995b; SHEEHAN, 1996). Há cerca de uma década ou mais, os efeitos dessa ideologia já eram apontados em países como a Austrália:

[E]mbora equipes arduamente pressionadas nas escolas e universidades devam produzir mais e mais com cada vez menos recursos, estão menos livres para envolver-se em ações e resistência democráticas. São cada vez mais pressionadas por demandas específicas, tanto internas quanto externas, que afetam a forma pela qual utilizam seu tempo e que se impõem cada vez mais diretamente sobre currículos, avaliações e pedagogia – tudo em nome da responsabilização ou de delegação (WELCH, 1997, p. 17).

A base do gerencialismo repousa sobre um apelo a princípios tecnicistas de eficiência e economicismo (HABERMAS, 1971, 1974, 1976, 1978; PUSEY, 1991; WELCH, 1997, 1998, 2007a), que representam o triunfo histórico de uma racionalidade de meios-fim, isto é, instrumentalista, sobre formas mais antigas de razão que valorizavam preocupações éticas a respeito do bem social (tais como a dos antigos gregos, por exemplo, cuja máxima “o Homem é a medida de todas as coisas” foi de fato contestada pelo novo tipo de lógica da eficiência e do economicismo). Uma interpretação alternativa foi proposta por Lyotard, cuja noção de “performatividade” criticava o processo histórico pelo qual o conhecimento tornou-se uma *commodity* e passou a ser uma das principais forças produtivas da sociedade. Sob essas condições, argumenta o autor, noções de produtividade como “otimização do desempenho do sistema” (LYOTARD, 1984, p. xxiv) tornam-se o objetivo final, e a tecnologia relevante do sistema é baseada no discurso de negócios e de gestão. Melhorar a produtividade dos trabalhadores, inclusive pela utilização

de novas tecnologias, como as TICs, constitui a nova lógica técnica da “performatividade”. São estabelecidas metas de desempenho, e os trabalhadores competem entre si por recompensas e punições. Esse novo regime implica que questões extraídas do discurso da eficiência nos negócios passam a dominar: “Isto é eficiente?” ou “Isto é vendável?” tornam-se mais importantes e mais comuns do que “Isto é verdadeiro?” (LYOTARD, 1984, p. 51).

Antecedentes históricos

Como apontado acima, uma tecnologia-chave do gerencialismo é a ideia de recompensar os trabalhadores de acordo com metas quantitativas de desempenho. Ainda que isso proporcione um ponto de partida para a compreensão do motivo pelo qual essas metas foram introduzidas, e que influência exercem sobre políticas educacionais, é preciso mapear seus efeitos na prática. Nas democracias anglo-saxônicas descritas acima – países como a Nova Zelândia, o Canadá, o Reino Unido e a Austrália –, os indicadores de desempenho floresceram nas últimas décadas, a ponto de tornar-se um componente integral do arsenal do gerencialismo – na educação tanto quanto na saúde, no bem-estar social e em outras áreas de políticas públicas. Mas essa não foi a primeira vez em que isso ocorreu: antes do gerencialismo, houve a eficiência. Uma breve revisão de um ou dois exemplos de movimentos pela eficiência na educação, desde o século XIX e início do século XX, serve não apenas para evidenciar os principais efeitos dessa ideologia, mas permite também uma excelente recapitulação de lições da história, pelo menos para aqueles que ainda desejam aprender.

Pagamento por resultados

O primeiro exemplo, extraído de meados do século XIX, foi importado da Inglaterra por inúmeras colônias, assim como grande parte da bagagem educacional da época. Entre outras coisas, serve também como um alerta oportuno para os hiperglobalistas de hoje, como Ohmae ou Greider (1997), que insistem que o impacto dos efeitos da globalização sobre as agendas atuais de política constitui um fenômeno inteiramente novo. A importação de políticas do Reino Unido, ou de qualquer outro lugar, definitivamente não é nova.

O Código Revisado, ou *pagamento por resultados*, como passou a ser amplamente conhecido, foi introduzido na educação britânica por volta da década de 1860, com sua lógica refletida no orgulho ostentado de seu proponente no Parlamento britânico: “Se não for barato, precisa ser eficiente; se não for eficiente, precisa ser barato” (MacLURE, 1974, p. 79-82). Sua legitimidade decorria da forte corrente que prevalecia à época relacionada a responsabilização e eficiência empresarial que orientava as pesquisas sobre educação, baseando-se particularmente no relatório da Comissão Newcastle: “Os membros da Comissão sustentaram o ponto de vista da época de que a noção de responsabilização, tão vital para uma empresa bem

administrada, deveria ser aplicada com vigor a todas as modalidades de gastos públicos” (MUSGRAVE, 1968, p. 35). Em alguns anos, essa lógica havia sido introduzida em diversas colônias australianas (TURNEY, 1969, p. 229-32; MILLER, 1986; RODWELL, 1992) e na Índia (D’SOUZA, 1976; ALLENDER, 2006).

O esquema britânico original inspirou-se, em grande parte, no temor das classes médias em relação ao apelo crescente a fundos estatais para as escolas elementares (destinadas à classe trabalhadora), em um momento de expansão da demanda por educação por esse grupo e para o atendimento de seus interesses. Em um esforço no sentido de restringir aumentos justificados de gastos, as necessidades de uma “era empresarial” especificavam que deveria ser estabelecido um “padrão” a ser atingido por cada criança para ultrapassar aquele nível (MUSGRAVE, 1968, p. 36). Esse padrão baseava-se na necessidade assumida pela indústria de dispor de mão de obra alfabetizada, e em pressupostos burgueses sobre um currículo adequado para a classe trabalhadora: os três *Rs* (*Reading, wRiting, aRythmetic*)² difundidos pelo Cristianismo.

Os efeitos desse esquema foram rápidos e dramáticos – diante da demanda crescente, os subsídios estatais para o ensino primário foram reduzidos prontamente em mais de 25%, conduzindo a um declínio acentuado no número de professores primários e de alunos nas escolas de formação de professores. A razão alunos/professor piorou radicalmente: de 36:1, em 1861, para 51:1, cinco anos mais tarde (MacLURE, 1973, p. 81).

Entre outros efeitos perversos, os professores – cujos salários anuais estavam agora condicionados ao número de alunos em suas salas de aula e ao desempenho destes em exames específicos – foram induzidos a trapacear. Quando se aproximava a visita do inspetor, os professores treinavam impiedosamente os alunos nos itens dos testes (HYNDMAN, 1978, p. 34). Alguns treinavam secretamente os alunos em truques de sala de aula que produziriam uma impressão mais favorável. Outros falsificavam registros de matrícula para manter os números artificialmente altos. Crianças doentes eram arrastadas para a escola para satisfazer exigências de frequência, da qual dependiam os salários dos professores (HYNDMAN, 1978, p. 37), que agora precisavam ser negociados pelos docentes diretamente com os administradores das escolas (WELCH, 2007a).

No lugar do ensino, a preparação intensiva para exames tornou-se o meio de garantir a sobrevivência dos professores – enfraquecendo os alunos, os professores e a pedagogia. Em consequência, outro produto do Código Revisado foi o empobrecimento do currículo e um instrumentalismo estreito em relação a metas educacionais. No conjunto, embora o esquema fosse justificado pelo apelo ao princípio de “eficiência”, na verdade foi introduzido em grande parte como forma de restringir gastos públicos justificáveis com educação.

2. NT: Leitura, escrita, aritmética.

Tal como na experiência indiana (D'SOUZA, 1976; ALLENDER, 2006) e quase simultaneamente, os esquemas australianos herdaram todas as fragilidades dos esquemas britânicos. Em Nova Gales do Sul, por exemplo, a introdução dos chamados Padrões de Proficiência determinava que os professores seguissem escrupulosamente as exigências estabelecidas e, da mesma forma, que os inspetores aplicassem um exame detalhado dessas exigências. Os efeitos sobre professores e inspetores foram a mecanização do processo de trabalho. Os professores, cujas perspectivas de promoção estavam diretamente ligadas ao desempenho dos alunos nos testes, foram levados a adotar “a aprendizagem por repetição e [...] modos mecânicos de instrução” (TURNEY, 1969, p. 230), ao passo que “[o trabalho] dos inspetores tornou-se, em grande parte, um exame mecânico, e seus relatórios eram baseados na análise estatística de resultados” (TURNEY, 1969, p. 231). Na colônia de Vitória, por exemplo, reconhecia-se que o *pagamento por resultados* havia conseguido “estimular [...] a memorização mais do que o raciocínio (nos) métodos formais e mecânicos de ensino, e [...] manter a pobreza do currículo” (BARCAN, 1980, p. 107; ver também RODWELL, 1992).

Taylorismo ou administração científica

Os esquemas de “pagamento por resultados” na Inglaterra, na Índia e em várias colônias australianas na década de 1860 não foram os únicos a utilizar a eficiência empresarial para promover reformas ideológicas na educação. O taylorismo, ou administração científica, alastrou-se nas escolas e universidades americanas por volta da Primeira Guerra Mundial. Introduzido originalmente na indústria manufatureira como uma tentativa de aumentar a produtividade (a quantidade produzida por trabalhador), o sucesso da *administração científica* na extração de mais resultados em proporção ao investimento atraiu aqueles que se preocupavam em conter ou reduzir os gastos com educação. Sob a bandeira da eficiência, os interesses empresariais estavam particularmente voltados à redução dos custos educacionais do Estado (chamados de “desperdício”) e, ao mesmo tempo, poupar as indústrias dos encargos financeiros do treinamento de trabalhadores, que tradicionalmente cabiam a elas.

A imposição desse “culto à eficiência”, como foi apelidado (CALLAHAN, 1962; WELCH, 1998), empobreceu a educação. As reduções não atingiram apenas os custos: o currículo foi reduzido de forma a tornar-se mais semelhante ao treinamento profissionalizante, enquanto diminuiu também a capacidade do sistema educacional de responder à diversidade – afro-americanos (negros, ou pretos, como eram chamados então), moradores de zonas rurais, brancos pobres e a população crescente de imigrantes norte-americanos.

A lógica da implementação da *administração científica* nas escolas e universidades baseava-se, grosso modo, em um argumento que:

consistia em fazer comparações desfavoráveis entre os empreendimentos escolares e empresariais, em aplicar à educação critérios industrial-empresariais (por exemplo, economia e eficiência), e em sugerir que as práticas industriais e empresariais fossem adotadas pelos educadores (CALLAHAN, 1962, p. 6).

No decorrer de alguns anos, sua introdução na educação era defendida não só pelo *Atlantic Monthly*³, mas até mesmo pela *National Education Association*. Em 1907, livros populares sobre educação argumentavam que a gestão da sala de aula podia ser vista como um “problema empresarial”. Em 1910, era possível alegar que:

Nossas universidades começam a ser administradas como faculdades com fins empresariais. Fazem publicidade, competem entre si, fingem oferecer a seus clientes um bom negócio. Querem aumentar seus negócios, oferecem vantagens sociais e oportunidades empresariais a seus patrocinadores (CALLAHAN, 1962, p. 7).

O quadro administrativo das escolas foi reduzido – às vezes de forma considerável – e passou a ser dominado por homens de negócios interessados em reformar a administração escolar segundo critérios financeiros. Isso representou um profundo retrocesso em relação a reformas anteriores de alguns dos mais renomados administradores escolares, como William T. Harris, Horace Mann e Henry Barnard, cujas reformas foram motivadas por interesses mais amplos e mais profundos na educação, e por melhor formação na área educacional, e não na área empresarial.

Uma mudança final provocada pela ascensão da ideologia empresarial na educação norte-americana à época foi a reforma curricular, cuja principal motivação foi tornar o currículo “mais prático”. Magnatas importantes da área empresarial, tais como Andrew Carnegie, Cornelius Vanderbilt e John D. Rockefeller, argumentavam que seu sucesso não tinha nada a ver com “aprender em livros”, mas baseava-se no velho bom senso associado ao tipo de perspicácia empresarial que não podia ser ensinada nas escolas. Carnegie era particularmente desdenhoso em relação aos estudos de nível superior: “Em minha experiência, posso afirmar que conheci muito poucos jovens destinados aos negócios que não tenham sido prejudicados por uma formação acadêmica” (CALLAHAN, 1962, p. 9).

Segundo essa ideologia, o inglês comercial deveria ser substituído por composição e princípios empresariais, e deveriam ser introduzidos nas escolas princípios de negócios, contratos e contabilidade. Pelo menos para aqueles que não prosseguiriam os estudos no ensino médio, e alegadamente para todos os alunos, o “amor pela aprendizagem” deveria subordinar-se ao “amor pelo ganho”⁴ (CALLAHAN, 1962, p. 10) – um ponto de vista que também autorizava a proliferação de cursos profissionalizantes nas escolas.

Os exemplos históricos anteriores de implementação de políticas de “eficiência” na educação serviram como indicadores úteis para as ideologias mais modernas de

3. NT: Revista norte-americana de política, negócios e cultura.

4. NT: No original, utilização de uma rima intraduzível: *love for learning* e *love for earning*.

mercados e gerencialismo na educação. Entre os principais efeitos dos episódios anteriores estavam os seguintes:

- Empobrecimento do currículo e aumento da ênfase em formação profissionalizante (ver também KLIEBARD, 1999).
- Ensino de baixa qualidade, causado por preparação intensiva e ensino orientado para os exames.
- Redução significativa de custos em termos reais, levando a turmas muito maiores e menor número de interessados na carreira docente.
- Menor capacidade de responder à diversidade cultural e a alunos da classe trabalhadora.

Mercados e gerencialismo na educação australiana

No entanto, não deve causar surpresa que os resultados de episódios anteriores, quando a educação passou a ser dominada por ideologias de eficiência empresarial, tenham influenciado pouco os políticos populistas, alguns críticos da educação e jornalistas, que disseminam princípios semelhantes sob disfarces modernos. Os exemplos que se seguem, selecionados na Austrália e na China, salientam não só a popularidade fácil desses esquemas, mas também o fracasso do processo de políticas em aprender com as lições de episódios anteriores.

A despeito das críticas corrosivas que figuras como Habermas e Lyotard fizeram à incorporação de modelos de eficiência empresarial ao mundo das políticas sociais, o gerencialismo foi amplamente implementado no Estado australiano (PAINTER, 1997), e sua agenda de reformas foi amplamente divulgada, inclusive dentro do setor educacional (MILLER, 1995a, 1995b). Tecnologias completas de gestão, tais como a Gestão de Qualidade Total, copiadas do mundo comercial, foram utilizadas para regulamentar as instituições educacionais. Uma variante recente a ser incorporada em algumas escolas e universidades é a tecnologia de gestão *Balanced Scorecard*⁵, repleta de Indicadores Centrais de Desempenho e bandeirinhas coloridas que indicam o progresso rumo às metas. Obviamente, o vermelho indica perigo.

Na Austrália, nos últimos anos, a ascensão dos mercados na educação teve um efeito profundo sobre as universidades, a educação técnica e a educação de adultos *Technical and Further Education* (TAFE) e as escolas, à medida que as instituições (privadas e públicas) competem cada vez mais por alunos ou, pelo menos, por uma proporção maior de certos tipos de alunos. Daí o nascimento ou a expansão de instituições de ensino médio academicamente seletivas nas áreas de artes cênicas, esportes e tecnologia; escolas que oferecem um currículo internacional, como o

5. NRTT: O BSC (*Balanced Scorecard*), desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton, da Harvard Business School, no princípio da década de 1990, foi criado inicialmente como um modelo de avaliação e desempenho empresarial. Depois, a aplicação em empresas proporcionou seu desenvolvimento para uma metodologia de gestão estratégica.

Bacharelado Internacional; e instituições que oferecem um currículo baseado em uma determinada religião – por exemplo, várias escolas cristãs e islâmicas. As universidades também estão imersas nesse mercado, competindo vigorosamente por matrículas locais e internacionais (WELCH, 2003).

Justificando-se pelo apelo à possibilidade de escolha, a estratégia australiana tinha duas abordagens. A primeira era expandir o setor educacional privado, uma vez que a escolha implicava optar dentro do setor público. Embora a maior parte da energia investida nessa abordagem tenha sido aplicada no desvio de recursos das escolas públicas para o setor privado (WELCH, 2003, 2007a; SMH, 2000a, 2000b, 2000c), já é possível discernir o início de movimentos nessa direção no ensino superior – que na Austrália, por tradição, era exclusivamente público.

Nesse processo, o princípio e a prática de *marketing*, anteriormente restritos ao setor privado, instalaram-se firmemente no setor público, com competição vigorosa entre os melhores alunos. Em alguns países – como Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Austrália –, o processo de competição dentro do setor público foi deliberadamente intensificado por meio da criação de escolas seletivas de ensino médio, pelo menos em alguns estados, que agora atraem um número muito maior de candidatos do que podem acomodar. Esse retrocesso em relação à ideia anterior de escolas integradas teve efeitos previsíveis sobre as escolas de ensino médio situadas nas proximidades, que constituíam a corrente dominante, e as pesquisas revelaram seu processo progressivo de marginalização (CAMPBELL; SHERINGTON, 2006; CAMPBELL, 2007). Dentro do sistema universitário australiano, a ficção anterior de que todas as universidades eram equivalentes foi aniquilada pela formação de diversos grupos fragmentários dentro do setor. Os exemplos incluem o *Group of Eight* (Go8) que, tal como o *Russell Group* no Reino Unido, domina coletivamente a corrida por recursos para pesquisa; o *New Generation Universities*, o *Innovative Research Universities* e outros grupos do mesmo tipo.

A segunda estratégia foi induzir no setor público um clima de concorrência de mercado, pelo qual as escolas eram estimuladas a competir vigorosamente, não apenas com outras escolas estatais, mas também com instituições do setor privado. Dessa forma, em Nova Gales do Sul, escolas estatais de ensino médio academicamente seletivas e bem-sucedidas, a maioria das quais foi criada nos últimos 20 anos, agora alardeiam seus resultados acadêmicos, que frequentemente superam os resultados de academias ricas do setor privado, nas quais os pais pagam taxas anuais de até A\$ 20 mil, enquanto escolas estatais de ensino médio, que constituíam a corrente dominante, são estimuladas a competir com escolas confessionais de baixo custo, que proliferaram ao longo da última década, como se verá adiante.

Outro exemplo da mercantilização da educação australiana fica evidente em tentativas específicas dos governos estaduais e federal de estimular o setor privado de educação. No esforço de promover a “possibilidade de escolha”, os governos

estaduais e federal disponibilizaram mais recursos públicos para a expansão do setor privado, o que resultou na superabundância de novas escolas, em grande parte cristãs e de baixo custo, durante a última década, desde que o governo liberal de Howard assumiu o poder (na Austrália, o Partido Liberal é conservador, e pode ser comparado aos conservadores do Reino Unido ou aos republicanos dos Estados Unidos).

As mudanças indicadas na Tabela 1 são sustentadas por mecanismos específicos de financiamento, tais como a agora famosa fórmula *Enrollment Benchmark Adjustment* (EBA), introduzida pelo governo federal de Howard logo após sua chegada ao poder em 1996.

Tabela 1. Número de escolas por setor e porcentagem de mudança, Austrália 1984-2004 (CAMPBELL, 2007, p. 223)

Ano	Estatais		Católicas		Independentes	
	N	% mudança	N	% mudança	N	% mudança
1984	7.544	–	1.705	–	776	–
1994	7.159	- 5,3	1.699	- 0,4	821	+ 5,5
2004	6.938	- 3,2	1.695	- 0,2	982	+ 16,4

Nota: Na Austrália, o setor independente inclui um pequeno número de escolas católicas não sistêmicas, assim como aquelas dirigidas por outras crenças religiosas (na maioria cristãos, mas também judeus, islâmicos etc.), e algumas escolas progressistas (tais como Steiner ou Montessori). Na verdade, o termo “independente” é inadequado, e seria preferível “subsidiadas pelo Estado”. Os percentuais variam de moderadas a altamente excludentes.

Para cada aluno que se transferisse de uma escola pública para a rede privada, a fórmula transferia recursos significativos do governo federal de uma escola pública para qualquer escola privada. Paralelamente, a desregulamentação quanto ao estabelecimento de novas escolas privadas (que anteriormente deviam apresentar um argumento baseado em necessidades e em insuficiência de recursos educacionais existentes na área) permitiu que fossem criadas 76 novas escolas em um período de quatro anos, apenas no estado mais populoso (WELCH, 2007a, p. 27). Diante das críticas generalizadas, a EBA foi abandonada em favor da fórmula denominada *Socioeconomic Status* (SES)⁶, introduzida em 2000, que também foi amplamente criticada por não levar em conta a situação econômica efetiva dos pais que se candidatavam a essas escolas, mas valendo-se tão somente da lei inconsistente de médias de SES daquela comunidade (WELCH, 2003).

6. NT: *Status* socioeconômico.

Dessa forma, pais ricos que viviam em áreas rurais, por exemplo, podiam ter as matrículas de seus filhos efetivamente subsidiadas em escolas secundárias privadas de alto custo, socialmente excludentes.

A verdadeira lógica subjacente a essa criação de um mercado educacional pelo governo federal é ilustrada em um comentário revelador do ministro de educação à época:

Precisamos reconhecer [...] que aqueles pais que mandam seus filhos para escolas não estatais estão economizando uma grande quantia de dinheiro para os contribuintes – cerca de dois bilhões de dólares por ano, mais do que isso [...] e esse dinheiro torna-se então disponível para o financiamento de escolas públicas (WELCH, 2003, p. 276).

Como consequência da introdução paralela dos esquemas federais descritos acima para o desvio de recursos de escolas públicas para escolas privadas, sem aumento de orçamento em termos reais, o dinheiro “economizado” pelos contribuintes não ampliava o apoio às escolas públicas.

Um exemplo da utilização insistente de indicadores de desempenho gerencialista foi evidenciado nas ações do ministro de educação australiano que, em 2005, ameaçou reter recursos destinados aos governos estaduais como forma de introduzir relatórios compulsórios de desempenho das escolas em todo o país. Simultaneamente, o mesmo ministro exerceu forte pressão por relatórios de frequência e produtividade de professores, e a volta ao sistema de avaliação “A, B, C, D, E”. Apenas no estado mais populoso (Nova Gales do Sul), estavam em jogo três bilhões de dólares, até que o governo estadual finalmente cedeu, pedindo que as escolas relatassem “os fatos tal como são” (SMH, 2005a, 2005b). Embora os pais possam apreciar mais informações das escolas sobre o desempenho de seus filhos, a introdução do aparato de testes e resultados pode acabar distorcendo, mais do que fortalecendo, a missão central da educação de ensino e aprendizagem de melhor qualidade, como foi visto nos exemplos históricos ilustrados acima. Outro exemplo é a utilização arbitrária de indicadores, tais como número de alunos da escola que apresentam desempenho entre os melhores 10% em testes de letramento ou de habilidades numéricas (WELCH, 2007a, p. 14). Nessa ideologia do gerencialismo existe o pressuposto de que o sucesso na obtenção desses resultados seja equivalente à melhor qualidade da educação – algo que os exemplos históricos abordados acima mostram ser, no mínimo, duvidoso. Apesar disso, é por meio dessas medidas que agora, de forma frequente, é avaliado o desempenho de administradores educacionais – diretores de escola, chefes de departamento e diretores de faculdades.

Mercados e gerencialismo na educação chinesa

Embora haja profundas diferenças entre a cultura, a sociedade e a política chinesa e australiana, a China não se mostrou imune aos efeitos da mercantilização e do gerencialismo, inclusive na educação. Os efeitos podem ser observados na escola, mas o mundo contemporâneo do ensino superior chinês também os ilustra claramente.

Também na China, a última ou as duas últimas décadas assistiram ao desenvolvimento de mercados educacionais. Mais uma vez, os governos mobilizaram essa reforma como parte de uma agenda mais ampla de reforma educacional, e a utilizam para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento científico. Embora desde os tempos de Confúcio as famílias chinesas tenham sempre atribuído alto valor à educação, e tenham feito grandes sacrifícios para oferecer a seus filhos as melhores oportunidades educacionais possíveis, atualmente as famílias vêm-se envolvendo cada vez mais em uma competição muitas vezes acirrada para colocar seus filhos em uma escola mais seletiva que, por sua vez, os ajudará na transição para uma universidade mais renomada, entre as mais de 1.600 instituições que conferem graus em toda a China. O resultado é um aumento da distância entre aqueles “que têm” (os que vivem na região mais rica da China, ao leste, especialmente em grandes cidades, como Pequim, Xangai, Tianjin, Hangzhou e Guangzhou), e aqueles que “não têm” (habitantes do oeste da China, pertencentes a minorias, camponeses em áreas rurais) (WELCH; YANG, 2007). Essa mudança foi deliberadamente encorajada pelas políticas governamentais, principalmente o Projeto 211, que selecionou algumas universidades para a concessão de financiamentos adicionais substanciais; e o Projeto 985, que foi ainda mais seletivo, planejado para investir um total de cerca de US\$ 4 bilhões, particularmente nas universidades mais importantes do país, como as Universidades de Pequim, Tsinghua, Fudan e outras.

Estimulada pelos efeitos da crise econômica regional no final da década de 1990, pelas orientações internas de economistas importantes, e pela orientação externa do Banco Mundial (1999), que argumentavam que as restrições existentes no acesso ao ensino superior constituiriam uma ameaça à continuidade das altas taxas de crescimento econômico da China – quase 10% ao ano na década de 1990 –, a emergência de um novo mercado no ensino superior chinês foi observada em reformas específicas ao longo das duas últimas décadas (MOK, 1999, 2001, 2007). Essas reformas incluíram particularmente a criação de empresas relacionadas às universidades – algo semelhante às corporações estabelecidas pelas universidades no Ocidente, destinadas a comercializar tecnologias ou produtos específicos com base em descobertas de pesquisa daquelas instituições. Outros exemplos incluem o desenvolvimento de um setor privado vigoroso de *minban* (em uma economia de mercado socialista, o termo preferido é “escolas populares de nível superior”), que raramente estão associadas a uma grande universidade pública e que cobram taxas elevadas, com critérios de ingresso menos rigorosos. Esse crescimento do setor privado foi possibilitado pela aprovação de uma legislação-chave, denominada “Lei sobre a promulgação da educação não governamental”, e de regulamentos que determinavam as formas de cooperação entre interesses chineses e estrangeiros em educação (OECD, 2003; HUANG, 2003a, 2003b). Este último trunfo das estratégias de mercado no ensino superior insistia, por exemplo, em parceiros respeitáveis, documentação detalhada, um Conselho composto por no mínimo 50% de cidadãos chineses e um diretor chinês (HUANG, 2003a, 2003b).

Outras iniciativas que estão segmentando ainda mais o mercado são *erji xueyuan* (escolas de nível superior de segunda categoria, sempre associadas a uma universidade “mãe”), *duli xueyuan* (escolas de nível superior independentes) e *fexxiao* (campi avançados). Mantidas pelo governo, são, na verdade, braços lucrativos das universidades públicas (YANG, 2007), por vezes associadas a personalidades empresariais locais que, em troca da utilização no nome da universidade pública, restituem para a universidade parte de seus lucros. Em alguns casos, os acordos fazem parte de um exercício muito mais amplo de negociação de terras, que são adquiridas em extensões substanciais pelo empresário para fins de desenvolvimento.

O gerencialismo tornou-se parte de uma agenda mais ampla que visa promover uma rápida expansão do ensino superior, o qual, já no 15º Congresso do Partido (1997), era considerada crítica para o desenvolvimento da capacidade da China em ciência e tecnologia. Influenciado também por uma pesquisa do Banco Mundial que mostrou que restrições ao ensino superior atuavam como um freio ao desenvolvimento econômico, o governo chinês agiu no sentido de expandir rapidamente as matrículas nesse nível de ensino, mas sem aumentos proporcionais nos níveis de recursos humanos e de outro tipo. A Tabela 2 mostra o aumento dramático de matrículas, em termos absolutos e percentuais.

Evidentemente, o efeito desse fluxo maciço de matrículas era previsível: um aumento substancial na produtividade das universidades, medido em termos estritamente econômicos. Estava claro que um número muito maior de estudantes ingressava e buscava a graduação, mas com equipes muito reduzidas e níveis de outros recursos inferiores aos disponíveis anteriormente.

Tabela 2. Número de instituições de ensino superior e de matrículas, China, 1990-2002⁷

Ano	Nº instituições	Novos estudantes	Graduados	Matrículas	Aumento percentual
1990	1.075	609.000	614.000	1.206.300	–
1995	1.054	926.000	805.000	2.906.000	140.9
1998	1.022	1.084.000	930.000	3.409.000	17.3
1999	1.071	1.597.000	848.000	4.134.000	21.2
2000	1.041	2.206.072	949.767	5.560.900	34.5
2001	1.225	2.682.800	1.036.300	7.190.700	29.3
2002	1.396	3.205.800	1.337.300	9.033.600	25.6

7. Parcialmente adaptado de Yang e Ngok, para números relativos a 1990-1999, *China Statistical Yearbook*, 2000; números relativos ao período de 2000 a 2002 obtidos em <<http://www.moe.edu.cn/stat/tjgongbao/4.htm>>.

Um índice de declínio consistiu na razão estudantes/equipe que piorou drasticamente no final da década de 1990 e no início do novo século. De 5,22:1, em 1990, a proporção chegou a 13,5:1, em 2001 (é preciso notar que na China é comum incluir nesses cálculos a equipe administrativa das universidades, bastante numerosa). As queixas persistentes sobre a queda de qualidade e o aumento de estresse relacionado ao trabalho por parte de colegas chineses encontram paralelo em dificuldades relatadas a respeito de acomodação de estudantes nos dormitórios e carência de outros recursos para a eficácia do ensino para essa enorme quantidade de estudantes.

Conclusão: um novo culto à eficiência na educação?

O que se evidencia na análise apresentada? O primeiro ponto talvez seja que houve pouca mudança. O fracasso deprimente em dar atenção às evidências dos primeiros exemplos, que demonstram que as tentativas de impor mercados educacionais e conceitos empresariais de eficiência administrativa em instituições educacionais, em meados do século XIX e início do século XX, resultaram em redução de qualidade e de disposição moral nas instituições, bem como da capacidade reduzida de lidar com eficácia com diferenças, significou que basicamente os mesmos erros estão sendo repetidos no final do século XX e início do novo milênio.

Em segundo lugar, apesar das profundas diferenças entre a China e a Austrália, mercados e gerencialismo triunfaram em ambos os países no final do século XX, salientando a capacidade dessas ideologias de transcender diferenças políticas e culturais. De fato, a ascensão dessas ideologias ocorre paralelamente a tendências mais amplas na região da Ásia e Pacífico (WELCH, 2005; WELCH, 2007b), a despeito de diferenças significativas nas respostas a essa agenda por países individuais (WEISS, 1998; WELCH; MOK, 2003). Embora a diversidade de respostas constitua um relato útil de alerta para os hiperglobalistas, a ascensão generalizada das ideologias atuais de mercados e gerencialismo é, a um tempo, surpreendente e preocupante. Ficou demonstrado que a associação entre *mamon*, mercados e gerencialismo reduziu a qualidade e a eficácia da educação, bem como a disposição moral dos educadores, em instituições cada vez mais submetidas às tecnologias de controle associadas a ela. O objetivo subjacente de aumento de produtividade, medida em termos econômicos, empobrece a educação em todos os sentidos.

Referências bibliográficas

- ALLENDER, T. *Ruling through education: the politics of schooling in the colonial Punjab*. Delhi: Sterling Press, 2006. (Asian Studies Association of Australia. South Asian Studies Publications Series; 14).
- BALL, S. *Education PLC*. London: Routledge, 2007.
- BARCAN, A. *A history of Australian education*. Melbourne: Oxford University Press, 1980.
- CALLAHAN, R. *Education and the cult of efficiency*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- CAMPBELL, C. Schools and school choice. In: CONNELL, R. et al. *Education, change and society*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 211-238.
- CAMPBELL, C.; SHERINGTON, G. *The comprehensive public high school: historical perspectives*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- CHINA. *China Statistical Yearbook 2000*. Disponível em: <www.stats.gov.cn>.
- CLARKE, J.; GEWIRTZ, S.; McLAUGHLIN, E. (Eds.). *New managerialism, new welfare*. London: Sage, 2000.
- CONSIDINE, M.; PAINTER, M. (Eds.). *Managerialism: the great debate*. Melbourne: Melbourne University Press, 1997.
- COWEN, R. (Ed.). *World yearbook of education 1996: evaluation of higher education systems*. London: Routledge, 1996.
- D'SOUZA, A. *Anglo-Indian education: a study of its origins and growth in Bengal up to 1960*. Delhi: Oxford University Press, 1976.
- GEE, J.; HULL, G.; LANKSHEAR, C. *The new work order: behind the language of the new capitalism*. Sydney: Allen & Unwin, 1996.
- GEWIRTZ, S.; BALL, S.; BOWE, R. *Markets, choice and equity in education*. Milton Keynes: Open University Press, 1995.
- GILBORN, D.; YOUDELL, D. *Rationing education: policy, practice, reform, and equity*. Philadelphia: Open University Press, 2000.
- GREIDER, W. *One world, ready or not: the manic logic of global capitalism*. New York: Simon & Schuster, 1997.
- HABERMAS, J. *Technology and science as ideology: toward a rational society*. London: Heinemann, 1971.
- HABERMAS, J. *Theory and practice*. London: Heinemann, 1974.
- HABERMAS, J. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1976.
- HABERMAS, J. *Knowledge and human interests*. London: Heinemann, 1978.
- HIRSCH, F. *Social limits to growth*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- HUANG, F. Transnational higher education: a perspective from china. *Higher Education Research and Development*, v. 22, n. 3, p. 193-203, 2003a.
- HUANG, F. Policy and practice of the internationalisation of higher education in China. *Journal of Studies in International Education*, v. 7, n. 3, p. 225-240, 2003b.
- HYNDMAN, M. *Schools and schooling in England and Wales: a documentary history*. London: Harper & Row, 1978.
- KLIEBARD, H. *Schooled to work: vocationalism and the American curriculum, 1876-1946*. New York: Teachers College Press, 1999.
- LYOTARD, J. -F. *The postmodern condition: a report on knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1984.

- MacLURE, J. *Educational documents: England and Wales, 1816-1967*. London: Chapman & Hall, 1973.
- MILLER, H. States, economies and the changing labour process of academics: Australia, Canada and the UK. In: SMYTH, J. *Academic work: the changing labour process in higher education*. Buckingham: Society for Research in Higher Education, Open University Press, 1995a.
- MILLER, H. *The management of change in universities: universities, State and economy in Australia, Canada and the UK*. Buckingham: Society for Research in Higher Education, Open University Press, 1995b.
- MILLER, P. *Long division: State schooling in South Australian society*. Adelaide: Wakefield Press, 1986.
- MOK, K. H. Education and the market place in Hong Kong and mainland China. *Higher Education*, n. 37, p. 133-158, 1999.
- MOK, K. H. From State control to governance: decentralization and higher education in Guangdong, China. *International Review of Education*, v. 47, n. 1, p. 123-149, 2001.
- MOK, K. H. *One country, diverse systems: politics of educational decentralization and challenges for the regulatory State in post-Mao China, 2007*. (unpublished MS).
- MUSGRAVE, P. *Society and the curriculum in Australia*. Sydney: Allen and Unwin, 1968.
- OHMAE, K. *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*. London: Fontana, 1991.
- OHMAE, K. *The end of the nation State: the rise of regional economies*. London: HarperCollins, 1995.
- OECD. Cross border post-secondary education in the Asia Pacific region. In: OECD. *Internationalisation and Trade in Higher Education*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2003.
- PAINTER, M. Public management: fad or fallacy? In: CONSIDINE, M.; PAINTER, M. (Eds.). *Managerialism: the great debate*. Melbourne: Melbourne University Press, 1997. p. 39-43.
- PUSEY, M. *Economic rationalism in Canberra: a nation-building State changes its mind*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- RODWELL, G. *With zealous efficiency: progressivism and Tasmanian State primary education 1900-1922*. Darwin: William Michael Press, 1992.
- SMH. Richest schools to reap rewards of Federal Law. *Sydney Morning Herald*, 23 Aug. 2000a.
- SMH. Kemp finds new formula to give more to richest schools. *Sydney Morning Herald*, 29 Sep. 2000b.
- SMH. 37,000 to choose private schools. *Sydney Morning Herald*, 19 Oct. 2000c.
- SMH. Order to all State schools: tell it like it is. *Sydney Morning Herald*, 29th Jun. 2005a.
- SMH. Reports required from all schools. *Sydney Morning Herald*, 1 Jul. 2005b.
- TURNEY, C. *Pioneers of Australian Education*. Sydney: Sydney University Press, 1969.
- WEISS, L. *The myth of the powerless State: governing the economy in a global era*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- WELCH, A. *Reform or crisis in Australian education? Class, culture and the State in Australian education; reform or crisis?* New York: Peter Lang, 1997. p. 1-31.
- WELCH, A. Education and the cult of efficiency: comparative reflections on the reality and the rhetoric. *Comparative Education*, v. 34, n. 3, p. 157-176, 1998.
- WELCH, A. Globalization, structural adjustment and contemporary educational reforms in Australia: the politics of reform or the reform of politics. In: MOK, K. H.; WELCH, A. (Eds.).

Globalisation and the RE-structuring of education in the Asia Pacific. London: Palgrave Macmillan, 2003. p. 262-301.

WELCH, A. Korean higher education in international perspective: internationalised or globalised? In: MOK, K. H.; JAMES, R. (Eds.). *Globalization and higher education in East Asia*. London: Marshall Cavendish, 2005. p. 99-136.

WELCH, A. Making educational policy. In: CONNELL, R. et al. (Eds.). *Education, change and society*. Oxford: Oxford University Press, 2007a.

WELCH, A. Governance issues in SE Asia: Finance, quality and transparency. *Asia Pacific Journal of Education* (Special Issue on University Governance), v. 27, n. 3, p. 237-253, 2007b.

WELCH, A.; MOK, K. -H. Conclusion: deep development or deepening division? In: MOK, K. -H.; WELCH, A. (Eds.). *Globalisation and the RE-structuring of education in the Asia Pacific*. London: Palgrave Macmillan, 2003. p. 333-356.

WELCH, A.; YANG, R. *A pearl on the silk road*. Internationalising a regional Chinese university, 2007 (unpublished MS).

WORLD BANK. *Higher education: the lessons of experience*. Washington: World Bank, 1995.

WORLD BANK. *Higher Education Reform, 1999*. Disponível em: <www.worldbank.org.cn/English/content>.

YANG, R. Incorporation and university governance: the Chinese experience, using university enrolment expansion policy as an example. *Asia Pacific Journal of Education*, v. 27, n. 3, p. 255-269, 2007.

YEATMAN, A. The concept of public management and the Australian State in the 1980s. In: CONSIDINE, M.; PAINTER, M. (Eds.). *Managerialism: the great debate*. Melbourne: Melbourne University Press, 1997.

APRENDIZAGEM CONTINUADA¹ E GLOBALIZAÇÃO: POR UM MODELO ESTRUTURAL COMPARATIVO²

Peter Jarvis

Em um mundo globalizado, qualquer estudo comparativo sobre aprendizagem continuada incorre em uma série de problemas importantes, uma vez que aprendizagem continuada não é um sistema estrutural como outros setores da educação. No entanto, uma vez colocada essa questão, a pergunta que se faz naturalmente é até que ponto é possível estudar comparativamente a aprendizagem continuada. Mas antes que seja possível responder a essa questão, é necessário esclarecer o que significa exatamente aprendizagem continuada, e assim sendo, é esse o foco da primeira parte deste capítulo. Argumentaremos nesta seção que um elemento fundamental da aprendizagem continuada ocorre, em sua forma atual, em decorrência do processo de globalização e, portanto, a segunda parte explora a ideia de globalização. E tentaremos mostrar que as forças sociais dominantes exercidas sobre todos os aspectos da maioria das sociedades resultam desse processo. No entanto, na terceira parte, argumentaremos que existem forças sociais que reforçam essas pressões, ao passo que outras procuram mitigá-las, de forma que os efeitos da globalização não resultem necessariamente em padronização. Por fim, produziremos um modelo que nos permite compreender de que forma ocorrem as diferentes manifestações da aprendizagem continuada, o que pode constituir a base de estudos comparativos de políticas de aprendizagem continuada, senão da própria aprendizagem continuada.

Aprendizagem continuada

A aprendizagem continuada tem sido defendida há muito tempo por educadores de adultos (YEAXLEY, 1929), mas só passou a ser um tema dominante

1. NT: Segundo os especialistas da UNESCO, após a VI Conferência Mundial de Educação de Adultos (CONFINTEA VI), ocorrida em Belém, em 2009, passou-se a adotar a expressão “educação ao longo da vida” em substituição a “educação continuada” ou “educação permanente”. Em 2008, houve a mudança no nome do instituto especializado da UNESCO em educação ao longo da vida de *UNESCO Institute for Education* (UIE) para *UNESCO Institute for Lifelong Learning* (UNESCO-UIL).
2. JARVIS, Peter. *Democracy, Lifelong Learning and the Learning Society: active citizenship in a late modern age*. London: Routledge, 2008.

quando as subestruturas da sociedade demandaram novos conhecimentos para a produção eficiente e a baixo custo de maior número de *commodities* para o mercado capitalista. Essa necessidade dominante conduziu à economia global do conhecimento: os países foram obrigados a introduzir políticas de aprendizagem continuada e, conseqüentemente, ocorreram grandes transformações em seus sistemas educacionais. Assim, surgiu a aprendizagem continuada. Muitos países foram obrigados a mudar suas abordagens à educação, que foram também colonizadas pelo sistema capitalista global: até mesmo as instituições educacionais mais tradicionais – as universidades – foram obrigadas a mudar (BOK, 2003; LUCAS, 1996; SLAUGHTER; LESLIE, 1997).

Entretanto, ao analisar a aprendizagem continuada, defrontamo-nos com um problema conceitual: a aprendizagem é, ao mesmo tempo, um processo individual e um provimento institucional. Conseqüentemente, vemos a emergência de duas abordagens diferentes à aprendizagem continuada. Field e Leicester colocam esse aspecto adequadamente quando perguntam se estamos lidando com a questão da aprendizagem continuada ou com a educação continuada, embora a ideia de educação recorrente possa ser mais precisa do que educação continuada (FIELD; LEICESTER, 2000, p. xvi-xix). No entanto, os autores não desenvolvem a ambigüidade que focalizam no título de seu artigo, uma vez que se trata da introdução ao livro que editaram, no qual outros capítulos cumprem essa tarefa. Trata-se, entretanto, de uma questão que escapa ao debate devido à definição tradicional do conceito, tal como aquela proposta pela Comissão Europeia:

Qualquer atividade de aprendizagem desenvolvida continuamente, com o objetivo de aprimorar conhecimentos, habilidades e competências sob uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relativa a emprego (EUROPEAN COMMISSION, 2001, p. 9).

Essa é uma definição individualizante que, entre outras coisas, está aberta à discussão a respeito de suas metas instrumentais. Mas trata-se de uma interpretação individualizante da própria aprendizagem e pressupõe um eterno aprendiz. Nesse sentido, a aprendizagem é um fenômeno existencial que tem quase a duração da vida consciente, isto é, a aprendizagem é permanente porque ocorre sempre que estamos conscientes e não precisa ter uma meta em si mesma, embora frequentemente tenha um propósito. Em certo sentido, não é nem incidental à vida, nem instrumental em si mesma: é uma parte intrínseca do processo de viver. Pode ser definida como:

A combinação de processos no decorrer de uma vida por meio dos quais a pessoa – corpo (genético, físico e biológico) e mente (conhecimentos, habilidades, atitudes, valores, emoções, crenças e percepções) – vivencia situações sociais, cujo conteúdo percebido é então transformado cognitivamente, emocionalmente ou praticamente (ou em qualquer combinação) e integrados na biografia pessoal do indivíduo, resultando em uma pessoa em contínua transformação (ou uma pessoa mais experiente) (JARVIS, 2006, p. 134).

Essa definição foi extensamente discutida em outro trabalho (JARVIS, 2006) e, portanto, não requer maior elaboração aqui. No entanto, como indicado acima, aprendizagem continuada tem um segundo sentido: é também institucional, uma forma de educação recorrente, o que foi um conceito popular na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e em outras instituições na década de 1970. Mas a definição da União Europeia também vai além desta, porque permite a inclusão da educação inicial, embora os documentos de políticas da CE nunca tenham realmente incluído a educação em suas políticas de aprendizagem continuada. Portanto, aprendizagem continuada inclui aprendizagem formal e não formal, além de aprendizagem informal. Consequentemente, é preciso reconhecer que essa combinação de aprendizagem e educação recorrente é outra forma de compreender a aprendizagem continuada e, assim, também pode ser definida como:

Qualquer oportunidade de aprendizagem disponibilizada por qualquer instituição social, e qualquer processo por meio do qual o indivíduo possa adquirir conhecimentos, habilidades, atitudes, valores, emoções, crenças e percepções em uma sociedade global (JARVIS, 2007, p. 99).

As duas definições referem-se a abordagens diferentes à aprendizagem continuada e, em certo sentido, são duas faces da mesma moeda. A aprendizagem é sempre pessoal, mas é mais ampla do que educação, uma vez que algumas das oportunidades para o aprender permanente são oferecidas por instituições sociais, como o Estado e os empregadores, sob a forma de educação recorrente. No entanto, um dos maiores problemas de grande parte da literatura sobre aprendizagem continuada é o fato de geralmente fazer referência à aprendizagem para a vida de trabalho, omitindo todas as formas de aprendizagem formal e não formal que ocorrem após a aposentadoria, uma vez que são ocupações praticadas no tempo de lazer. Entretanto, a aprendizagem na maturidade é em si mesma um elemento fundamental da aprendizagem continuada e, significativamente, também teve início aproximadamente ao mesmo tempo em que a aprendizagem para a vida produtiva se tornava uma questão importante.

O provimento institucional para indivíduos na maturidade começou, em seu primeiro formato, em Nova Iorque em 1962, mas em 1972 foi fundada na França a Universidade da Terceira Idade, e em 1982 esse provimento foi estabelecido no Reino Unido sob uma forma estrutural diferente daquela adotada no continente europeu. Em 1988 foi criada a *Elderhostel Institute Network*³, que incluía institutos de aprendizagem continuada. Consequentemente, esse único componente não profissionalizante da aprendizagem, que já é significativo e vem crescendo rapidamente com o envelhecimento da população em todo o mundo, está aberto à análise comparativa, que se desenvolve devido a necessidades demográficas, e não a necessidades do mercado.

3. NT: Rede de Instituições para a Terceira Idade.

Em contraste, a aprendizagem profissional⁴ continuada desenvolveu-se no mesmo período sob uma série de formatos, tais como educação de adultos, educação continuada, desenvolvimento profissional continuado e desenvolvimento humano. A expressão aprendizagem continuada passou a ser importante somente na década de 1990, por intermédio do “European White Paper”⁵ sobre ensino e aprendizagem (EUROPEAN COMMISSION, 1995). O documento europeu refletia ideias que já estavam presentes em alguns países europeus e que ainda não tinham ocorrido em países menos desenvolvidos. Na verdade, como mostraremos adiante, foi a questão do desenvolvimento que tornou tão importante essa mudança educacional. No entanto, significativamente, a aprendizagem profissional continuada não adotou a mesma terminologia nos EUA, uma vez que nesse país já era praticada há muitos anos uma forma de educação de adultos, tanto profissionalizante como não profissionalizante; por outro lado, no Reino Unido e em muitos outros países, a educação de adultos era considerada uma ocupação para o tempo de lazer – o que, curiosamente, a aprendizagem continuada acabou por se tornar nos EUA!

Entretanto, nossa preocupação neste trabalho é a educação profissional para todos os adultos que, na Europa, foi denominada aprendizagem continuada, enquanto nos EUA era a educação de adultos. Mas é interessante notar que aproximadamente à época em que este capítulo era escrito, surgiu um documento europeu de políticas relativas à aprendizagem de adultos, em oposição à aprendizagem continuada (EUROPEAN COMMISSION, 2006). Consequentemente, temos agora três denominações diferentes: aprendizagem continuada, aprendizagem de adultos e educação de adultos, e todos fazem referência à educação técnica e profissional de adultos. O primeiro desses termos ainda predomina em muitos países do mundo, mas é o fenômeno em si que, como argumentamos, ocorreu em decorrência da globalização, e é para esse fenômeno que nos voltamos agora.

Globalização

Há muitas teorias de globalização, que Sklair, por exemplo, classificou em cinco categorias (SKLAIR, 1991, p. 27-36):

- Imperialista e neoimperialista
- Modernização e neoevolucionista
- Neomarxista (incluindo teorias de dependência)
- Sistema-mundo (e a nova teoria internacional de divisão do trabalho)
- Modos de produção

4. NT: Segundo os especialistas da UNESCO, são adotadas atualmente as expressões “educação técnica e profissional” e “educação profissional” em substituição a “educação profissionalizante”.

5. NT: “White Paper” – documento oficial de um governo ou organização internacional que informa e orienta a respeito de um problema e suas soluções, visando ajudar processos de tomada de decisão. Pode ser também informe governamental relativo a uma política.

A teoria imperialista argumenta basicamente que as principais potências disputaram novos mercados e oportunidades para ampliar sua influência política, cultural e econômica (GALTUNG, 1971). A abordagem de modernização sugere que as sociedades subdesenvolvidas estão circunscritas por suas tradições, ao passo que as sociedades modernas são capazes de ir além da tradição. Conseqüentemente, as sociedades modernas conseguem crescer e desenvolver-se porque são conduzidas por inovadores, em geral aqueles cuja herança cultural está baseada na ética protestante (WEBER, 1930). A forma mais proeminente de teoria neomarxista é a teoria de dependência. Sklair sugere que há também teorias de subdesenvolvimento dependente, desenvolvimento dependente e reversão de dependência, e o trabalho de Bornschier (1980) reflete essa posição: essas teorias estão estreitamente relacionadas às teorias imperialistas. No entanto, outras perspectivas neomarxistas não colocam tanta ênfase na dependência. A teoria do sistema-mundo de Wallenstein (1974) aponta uma divisão internacional do trabalho baseada em um modelo de mundo dividido entre centro e periferia, mas, tal como a teoria de modernização, minimiza a importância do poder. Por fim, a teoria de modos de produção argumenta que as razões do subdesenvolvimento estão nos próprios países, e não na posição que ocupam em relação às estruturas globais. Todas essas teorias reconhecem a centralidade da instituição econômica da sociedade, embora apenas a teoria imperialista e os modelos marxistas focalizem o poder de forma significativa. Todas as teorias lançam alguma luz sobre a globalização, mas não a explicam integralmente, e a globalização da sociedade contemporânea só pode ser explicada por meio da combinação e da modificação dessas teorias.

Na teoria marxista clássica, a subestrutura da sociedade era a instituição econômica – isto é, o alicerce e o referencial sobre os quais são construídos todos os elementos da sociedade. Na análise de Marx, a instituição econômica era diferente, mas dominante em cada sociedade; dessa forma, em alguma medida, suas atividades influenciavam o restante da sociedade, mas eram limitadas pelas fronteiras territoriais de cada Estado. No entanto, desde essa análise ocorreram três fatos importantes que, embora a meu ver não invalidem a abordagem estrutural, de fato modificam seus detalhes. Em primeiro lugar, a tecnologia vem sendo incorporada por essa subestrutura, especialmente a tecnologia da informação, o que possibilita um realinhamento do espaço e do tempo. Dessa forma, quando essa subestrutura é associada com sistemas de transporte rápido, o mundo transforma-se em uma aldeia global, embora o termo “aldeia” também seja um pouco enganoso, uma vez que as culturas mundiais são muito menos homogêneas do que aquelas de uma única aldeia – embora alguns teóricos comecem a concebê-las dessa forma: um processo de padronização (BECK, 1992) ou de “McDonaldização” (RITZER, 1993). Mas, em segundo lugar, é a aldeia global que tem agora essa subestrutura comum, e não mais os Estados individualmente, de modo que, enquanto os países continuam separados, a subestrutura está unificada, e seus elementos podem atuar como

entidades únicas em todo o globo. Isso significa que a abordagem imperialista adquire ainda maior validade. Em terceiro lugar, desde a queda do Muro de Berlim, existe hoje apenas uma superpotência – os EUA –, que se afirma como a única potência imperial global e que vem sustentando a subestrutura global a tal ponto que frequentemente é difícil fazer distinção entre sua influência e a influência da própria subestrutura, de forma que pode ser considerada nesse momento um elemento da subestrutura (PILGER, 2003). Uma vez que a subestrutura é sustentada e defendida pelo poder político e militar dos EUA, é predominantemente ocidental, de modo que não surpreende que a ideia de americanização esteja muitas vezes estreitamente associada à de globalização. Entretanto, essa pode ser uma fase passageira no desenvolvimento mundial, uma vez que a China e a Índia podem tornar-se brevemente os principais atores. Contudo, o sistema capitalista e a divisão internacional do trabalho efetivamente afetam muitos países do mundo e, portanto, seus sistemas educacionais. Consequentemente, o conceito de globalização pode ser entendido com maior clareza como um fenômeno socioeconômico e político com profundas implicações culturais em todo o mundo.

A globalização envolve pelo menos dois componentes principais: o primeiro é a forma como aqueles que controlam a subestrutura nos países do Ocidente dominante, particularmente os EUA, puderam ampliar seu controle sobre as subestruturas de quase todos os demais países do mundo, e consequentemente, sobre suas estruturas e seus recursos; o segundo refere-se aos efeitos que essas mudanças subestruturais vêm exercendo sobre a superestrutura de cada sociedade, uma vez que a subestrutura comum implica que forças semelhantes vêm atuando em todos os povos e em todas as sociedades, a despeito de diferentes histórias, culturas, idiomas etc. No entanto, essas forças não existem sem encontrar oposição, uma vez que os diversos grupos culturais procuram preservar seus próprios modos de vida. Além disso, os Estados individualmente e os governos nacionais ainda têm poder, e também procuram opor-se às forças da globalização, ou modificá-las. A isso denominei “mitigação”, enquanto Habermas utiliza o termo “amortecimento” (HABERMAS, 2006, p. 81). Mas o fato de as políticas governamentais poderem mitigar os efeitos da globalização produz tanto convergência quanto diferença, e isso vale tanto para políticas e práticas de aprendizagem continuada quanto para outros fenômenos sociais.

Isto posto, a globalização pode ser representada pelas Figuras 1 e 2.

A importância desse modelo é que há uma subestrutura global, representada aqui pelo núcleo que percorre todos os diversos países – exercendo um poder centralizado sobre cada país e, nesse sentido, constituindo uma força de convergência entre os vários países do mundo. As flechas grandes que apontam para baixo ilustram a existência de uma relação de poder entre os 203 países do mundo (número registrado pela UNESCO, 2006), enquanto as duas flechas pretas

menores que apontam para cima representam a resistência às forças da globalização. No diagrama superior cada estrato representa um país penetrado pela subestrutura através de seu centro, e cada país pode ser representado agora da seguinte forma.

O conceito de sociedade composta por muitas camadas foi utilizado originalmente por Held e outros, e as camadas são representadas hierarquicamente de forma a ilustrar que não se trata apenas de uma questão geográfica, mas também de uma questão de poder que vai do centro para a periferia – embora seja preciso reconhecer que o poder não é um processo de mão única, uma vez que, dada a natureza da democracia, “ordens inferiores” podem e devem ser também proativas (HELD et al., 1999, p. 62-77). No entanto, por diversas razões, existe algum grau de passividade dos indivíduos em relação a pressões decorrentes da hierarquia, uma vez que muitos deles desfrutam de estilos de vida confortáveis. Não são representados aqui nem indivíduos nem organizações, mas ambos os grupos podem exercer influência e poder em quaisquer camadas da sociedade.

O primeiro aspecto a se observar nas Figuras 1 e 2 é que a subestrutura é unificada e percorre todos os diversos países, e, portanto, as duas camadas da Figura 1 representam apenas dois dos muitos países do mundo que poderíamos ter incluído, e têm de negociar entre eles para possibilitar a cooperação.

Figura 1. Um modelo global de sociedades

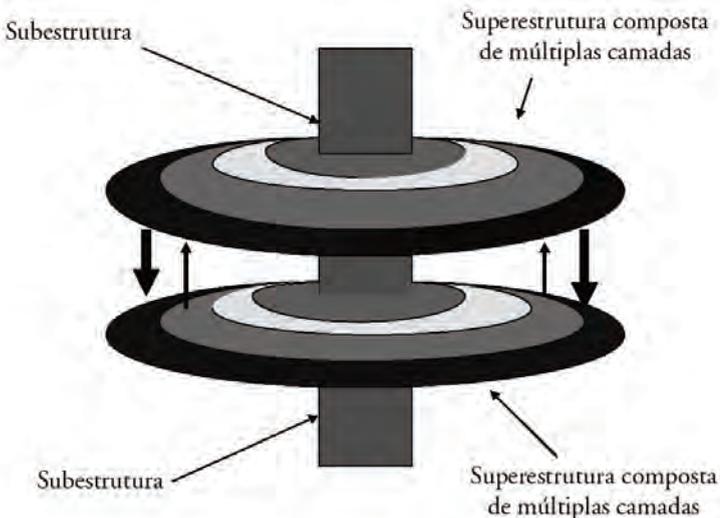
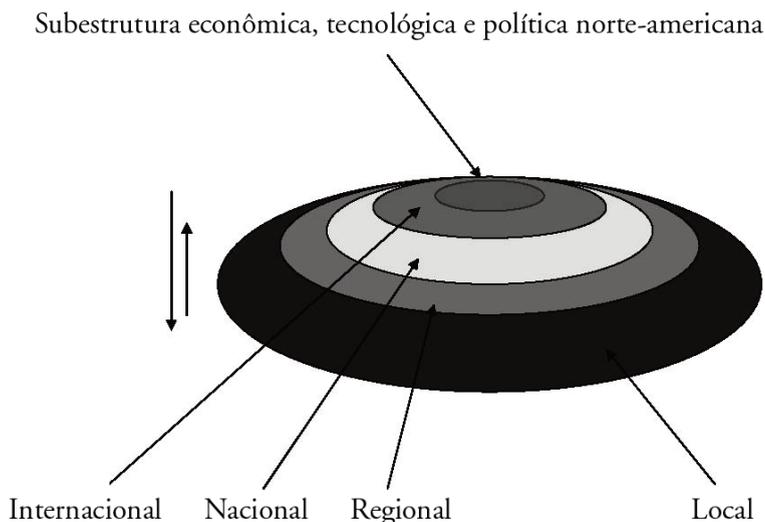


Figura 2. Um modelo de sociedade composto de múltiplas camadas

O desenvolvimento da tecnologia da informação, das viagens rápidas etc. implica que em todo o mundo as pessoas estão muito mais conscientes do que está acontecendo em outros lugares e são muito mais capazes de afetar esses eventos. Portanto, indivíduos em diferentes níveis da hierarquia podem comunicar-se eletronicamente atravessando fronteiras nacionais, viajar de forma rápida e barata entre países diferentes, de modo a existir compartilhamento intercultural, mas ainda assim estão separados em termos políticos e culturais. As flechas externas representam as relações desiguais entre os vários países. Por exemplo, a flecha dominante que aponta para baixo representa comércio, ajuda, consultas etc. Sem dúvida, há mais oferta dos países mais poderosos para os menos poderosos, de modo que as flechas ainda retratam uma relação hegemônica na qual as culturas dominantes do Ocidente ainda exportam sua cultura e suas *commodities*, porém, por meio de um mecanismo diferente.

Em contraste, a subestrutura unificada percorre cada país com exigências semelhantes para todos. Como sugere Beck (2000), atravessa fronteiras nacionais, uma vez que seus membros estão de acordo quanto às metas e às funções do núcleo. No entanto, existe também competição interna dentro do núcleo, uma vez que cada empresa que o constitui compete com muitas outras para produzir *commodities* que possam ser comercializadas através do mundo com maior sucesso do que as de seus concorrentes. O fato de existir competição interna significa que a velocidade de mudanças no núcleo é rápida, movida pelas demandas do mercado, que constitui uma força ao mesmo tempo criativa e à qual todas as partes do núcleo estão tentando responder. Portanto, o núcleo muda mais rapidamente do que os

aspectos do sistema global que não são tão claramente movidos pelas demandas do mercado, produzindo assim uma força de mudança em cada país. Além disso, é preciso reconhecer que a mudança não é gradual nem uniforme, uma vez que novas descobertas tendem a gerar mudanças de forma desigual. A importância deste fato é que para que novas *commodities* sejam produzidas e comercializadas, são necessários novos conhecimentos e uma força de trabalho instruída, e por isso o sistema educacional deve mudar para acompanhar tais mudanças. Inclui-se ainda o fato de que, de certa maneira, a educação deve ser direcionada para a força de trabalho e, portanto, a educação profissional deve tornar-se continuada. O último aspecto que deve ser observado aqui é que, nos dois diagramas, existem flechas indicando a existência de forças que se opõem às forças globalizadoras dominantes, e que influenciam de formas diferentes os diversos Estados e suas políticas e, portanto, a padronização não é produto da globalização, embora haja fortes pressões nesse sentido. Muitos outros efeitos da globalização foram desenvolvidos em outros trabalhos (JARVIS, 2007), mas sua discussão é desnecessária para o argumento deste capítulo.

A subestrutura (ou núcleo) é, portanto, a força motriz de cada sociedade, mas no interior das culturas nacionais e locais existem interesses e preocupações mais amplos do que aqueles existentes no núcleo, assim como, em alguns casos, existe algum grau de resistência às mudanças em curso, o que pode ser encontrado em todos os níveis, inclusive no nível internacional. É a subestrutura da sociedade global que não só mobiliza, mas também cria mudanças no sistema educacional. A educação foi incorporada ao sistema econômico e político mais amplo e, já em 1973, Kerr e outros notaram que a educação era submissa à indústria, e que:

O nível educacional superior da sociedade industrial enfatiza ciências naturais, engenharia, medicina, treinamento⁶ gerencial – seja privado ou público – e direito administrativo. Requer a constante adaptação a novas disciplinas e campos de especialização. Há um espaço relativamente menor para humanidades e artes, ao passo que as ciências sociais relacionam-se estreitamente com o treinamento de grupos administrativos e de técnicos para as empresas e para o governo. No entanto, o aumento do tempo de lazer gerado pelo industrialismo pode permitir uma apreciação pública mais ampla das humanidades e das artes (KERR et al., 1973).

Evidentemente, estavam errados quanto à natureza da sociedade, mas estavam certos quanto à ênfase colocada em assuntos científicos e úteis, mesmo na sociedade pós-industrial. Stehr sugere ter havido um avanço da ciência na economia do conhecimento (STEHR, 1944, p. 10-11). Naturalmente, o discurso educacional dominante nas sociedades do conhecimento trata da precedência de conhecimentos práticos, científicos e os mais relevantes das ciências sociais. Outras formas de conhecimento podem ser relegadas para ocupações de lazer; e dessa forma a

6. NT: Segundo os especialistas da UNESCO, atualmente, os termos “capacitação” ou “formação” substituem o termo “treinamento”.

aprendizagem continuada tornou-se, na Europa, sinônimo de aprendizagem para a vida produtiva, mas nos EUA, de aprendizagem relacionada à ocupação do tempo de lazer! E a aprendizagem mais tardia para a vida produtiva é incluída na educação de adultos. Deve ficar claro neste ponto que será utilizado a partir daqui o conceito europeu de aprendizagem continuada, e especialmente a distinção que estabeleci entre aprendizagem continuada e educação continuada (ou recorrente).

Entretanto, as forças de mudança não deixaram de ser desafiadas, e aprendizagem continuada não aparece da mesma forma em todos os países: é esse o ponto importante para a educação comparada.

Por um modelo de comparação para a aprendizagem continuada

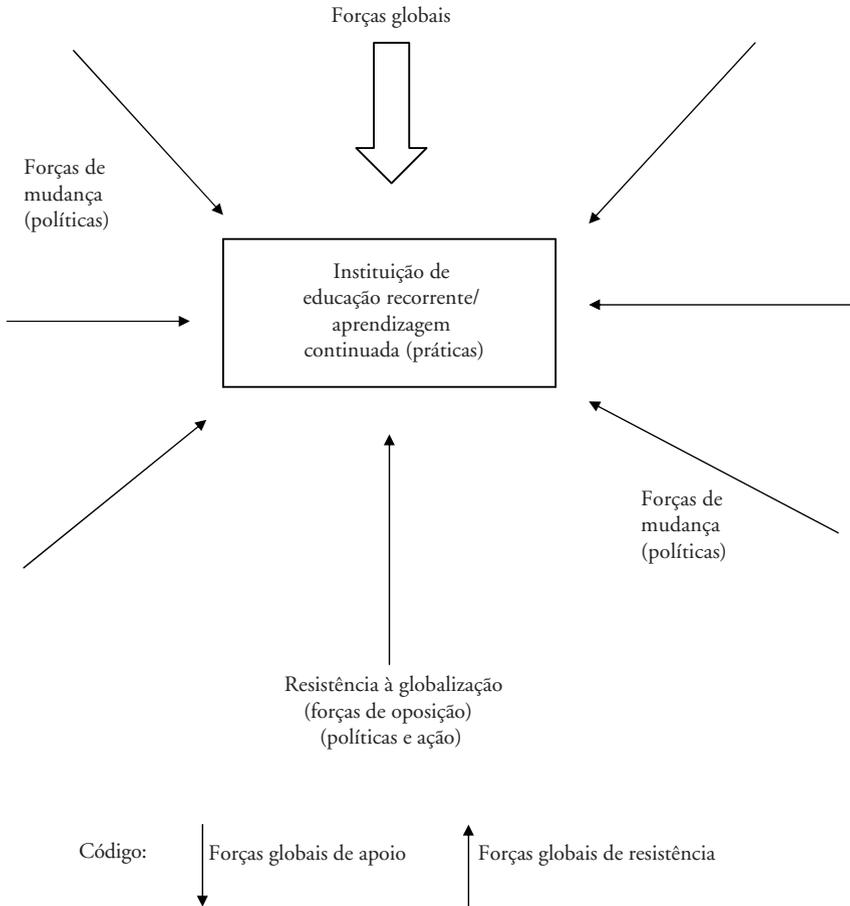
A partir do argumento apresentado acima, podemos ver que as forças dominantes são aquelas que moldaram a educação continuada na maioria dos países do mundo. No entanto, há outras forças, nos níveis internacional, nacional e até mesmo regional ou local, que reforçam, tentam modificar ou que até se opõem a essas forças dominantes. A Figura 3 representa o argumento desenvolvido até aqui.

Caso tenha validade, o modelo mencionado acima deve prover uma estrutura teórica para a compreensão das diferentes pressões exercidas sobre o Estado e sobre outros provedores de educação, e que são geradas pelas forças da globalização. Deve, portanto, indicar a forma assumida pela aprendizagem continuada em diferentes sociedades do mundo. É preciso notar, no entanto, que uma vez que o núcleo não tem poder de Estado, só pode gerar pressões, ao passo que o nível internacional pode gerar pressões e formular políticas; o nacional e o regional podem gerar pressões, formular políticas e implementar práticas. Dessa forma, é possível para todas as camadas proteger a população das pressões mais intensas do capitalismo global, ou reforçá-las. Diante disso, essa parte contém cinco subseções: pressões globais, pressões internacionais, políticas nacionais, políticas regionais, e recursos de resistência a mudanças.

Pressões globais

Emanadas do núcleo, as pressões globais são as forças que mobilizam mudanças. Por exemplo, o capitalismo global tem como metas produzir novas *commodities* da forma mais barata e eficiente possível e vendê-las no mercado com o máximo de lucro possível.

Figura 3. A instituição educacional no contexto social em um mundo em processo de globalização



Para produzir novas *commodities*, ou até para produzir as mesmas mercadorias de forma mais eficiente, são necessários novos conhecimentos orientados para a prática e uma força de trabalho capacitada para o emprego, isto é, instruída. Consequentemente, algumas formas de conhecimento assumem precedência sobre outras: Scheler (1980) argumentava, já em 1926, que algumas formas de conhecimento – científicas e tecnológicas – são artificiais, uma vez que mudam tão rapidamente que nunca chegam a incorporar-se à cultura, ao passo que o conhecimento cultural transforma-se muito lentamente. A velocidade das mudanças dessas formas de conhecimento acompanha as exigências de mercado e, portanto, os trabalhadores e empregados potenciais precisam, em primeiro lugar,

de uma educação inicial que os torne capazes de obter um emprego e, depois, de desenvolvimento ocupacional continuado para que continuem empregados. Caso isso não ocorra, serão excluídos do local de trabalho, de forma que as forças globais demandam certa ênfase no currículo e na aprendizagem continuada; se não as obtêm, as corporações deslocam sua produção para locais mais baratos e mais maleáveis e/ou instalam suas próprias universidades corporativas (MEISTER, 2000; JARVIS, 2001). Essas forças operam em todos os países do mundo, porém em graus variáveis.

Internacionais

As agências internacionais também exercem pressão em todo o mundo de forma variável. As três formas – apoio, modificação e resistência – são apontadas aqui. Há também nesse nível um amplo espectro de abordagens à aprendizagem continuada – e vamos nos referir brevemente a quatro delas: Banco Mundial, UNESCO, OCDE e União Europeia.

Dentro da estrutura proposta, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, sendo instituições econômicas neoliberais, exercem pressões sociais sobre os governos no sentido de reforçar as pressões da subestrutura e, portanto, servem para reproduzir as condições sociais e culturais da sociedade global (PILGET, 2003). Essa pressão é ainda maior sobre países aos quais o Banco Mundial concedeu empréstimos ou apoiou empréstimos, uma vez que pode impor condições sobre os países em desenvolvimento no sentido de adequar-se ao seu próprio conceito de economia global, ainda que essa economia não pareça ser a mais benéfica para os países em questão: certamente é benéfica para o mundo desenvolvido e as grandes corporações que investem seu próprio lucro nesses países. De fato, Joseph Stiglitz (2002), ex-diretor do Banco Mundial e Prêmio Nobel de Economia, alegou que chegou o momento de realizar mudanças importantes nas políticas econômicas e nos valores do Banco Mundial:

Desenvolvimento não é ajudar algumas poucas pessoas ricas a enriquecer [...] trata-se de transformar sociedades, melhorando a vida dos pobres, possibilitando a todos uma oportunidade de sucesso e o acesso a cuidados de saúde e à educação (STIGLITZ, 2002, p. 252 apud BAWDEN, 2006, p. 113).

A mesma crítica é feita por ele ao Fundo Monetário Internacional. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que, em muitos casos, os empréstimos são uma forma de dar o empurrão inicial em uma iniciativa de algumas pessoas autônomas, empreendedoras e dotadas de força de vontade.

Por outro lado, encontramos na UNESCO um quadro completamente diferente: defensora da aprendizagem continuada, tendo adotado o termo bem antes que se popularizasse, a Organização orientou o desenvolvimento do conceito e, ao mesmo tempo, sempre o apresentou sob uma perspectiva humanista. Desde seu primeiro

relatório importante – o *Faure Report* (UNESCO, 1972) – e a publicação dos documentos de referência (OISE-UNESCO, 1973) até os dias de hoje encontramos as mesmas preocupações. Produzido antes que o capitalismo global se tornasse uma força tão dominante quanto é hoje, o *Faure Report* é produto de uma comissão da UNESCO sobre Desenvolvimento da Educação, e suas conclusões continuam relevantes atualmente. Para transmitir o tom desse relatório, encontramos nele uma ênfase diferente, em que a pessoa integral é constantemente enfatizada: “A integração física, intelectual, emocional e ética do indivíduo em um ser completo é uma definição ampla da meta fundamental da educação” (FAURE, 1972, p. 156).

No prólogo do relatório, a natureza do ser humano é claramente especificada (FAURE, 1972, p. xix-xxxiv):

- Não basta unir o *Homo sapiens* ao *Homo faber* – esse homem deve também sentir-se em harmonia consigo mesmo e com os outros: *Homo concors*.
- Este é o *homem* total da época: o homem completo e pleno.

Esse foi um relatório radical e de visão ampla, que deixou sua marca no mundo da educação; no entanto, em que medida suas preocupações foram levadas adiante é outra questão. Mas a UNESCO tem sido consistente, como evidenciam algumas de suas publicações posteriores (UNESCO, 1990, 2000, 2005, *inter alia*).

Diferentemente do Banco Mundial, esses documentos da UNESCO são utopias liberais, repletos do significado da humanidade e da ideia de que a humanidade como um todo precisa usufruir dos benefícios do mundo em que vivemos. É uma utopia liberal, ética, mas também política, que busca modificar e redirecionar as forças de mudança social que emanam da subestrutura da sociedade global. Mas há muitas outras organizações importantes que oferecem suas próprias soluções para esses problemas, e devemos examinar algumas delas. Vejamos agora a OCDE.

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos foi criada em dezembro de 1960 para atingir os níveis mais altos possíveis de crescimento econômico e emprego e aumentar o padrão de vida nos Estados-membros, para contribuir para a expansão econômica dos Estados-membros e não membros, e ampliar o comércio mundial. Embora países não membros sejam mencionados aqui, é possível, como seria de esperar, que esteja claro em toda a literatura da OCDE que o foco são os Estados-membros da entidade. Assim, muitas questões centrais da globalização não são abordadas, uma vez que os Estados-membros são sociedades ricas e industrializadas. No entanto, todos os documentos evidenciam uma preocupação central com a igualdade de oportunidades no interior dessas sociedades.

A criação da OCDE precedeu a aceitação generalizada da economia neoliberal, ocorrida alguns anos mais tarde, embora essa criação talvez fosse um sinal precoce da globalização econômica. A OCDE preocupou-se com o lugar da educação desde seus primeiros dias, e foi pioneira no conceito de educação recorrente como estratégia para a aprendizagem continuada (OECD, 1973). Tal aprendizagem

alegava ser uma abordagem diferente da educação, uma vez que defendia que “as oportunidades educacionais devem ser distribuídas por todo o tempo de vida do indivíduo, *como alternativa* (grifos no original) ao período cada vez mais prolongado de educação continuada para os jovens” (OECD, 1973, p. 5). É importante que a OCDE não tenha proposto desde o início um sistema de educação formal paralelo à educação de adultos, pois isso criaria outro sistema binário. Por trás das propostas da OCDE havia uma preocupação genuína com a igualdade de oportunidades, pois a entidade focalizava desde o início o direito de pessoas menos qualificadas a ter licença educacional remunerada, da mesma forma que os mais qualificados.

No entanto, em 1977, a expressão “educação recorrente” havia desaparecido, talvez por existir um sentimento crescente de que seria muito oneroso implementar sistemas de licença educacional remunerada como um direito, ou mesmo considerar a educação pós-escolar como um sistema educacional. Mas a ideia de “educação de adultos” ganhou alguma proeminência (OECD, 1977, p. 5). Além disso, o conceito-chave continuou a ser a aprendizagem, e foram sugeridos cinco conjuntos de necessidades de aprendizagem: (1) recuperação; (2) competências profissionais, técnicas e ocupacionais; (3) saúde, bem-estar e vida familiar; (4) competência cívica, política e comunitária; e (5) autorrealização (OECD, 1977, vol. 1, p. 23-24). Posteriormente, mais quatro volumes examinaram outros aspectos: novas estruturas, programas e métodos; não participação; participação; e aumento de acesso para pessoas menos favorecidas (OECD, 1977-1981). Consequentemente, pode-se notar que, embora as primeiras publicações da OCDE sobre aprendizagem continuada fossem orientadas para o trabalho, estavam genuinamente engajadas em todas as questões relativas à educação geral dos adultos, e muitos dos autores dos capítulos desses volumes eram renomados educadores de adultos. À medida que a globalização tornava-se mais significativa, as preocupações da OCDE também passaram a focalizar mais objetivamente a economia do conhecimento, e, no entanto, existia o reconhecimento de que a própria globalização produzia vulnerabilidades (OECD, 1996, p. 30). Na verdade, a aprendizagem continuada para todos foi o tema de uma Conferência de Ministros promovida pela OCDE e, embora as questões mais amplas relativas à educação de adultos ainda estejam presentes nos documentos da discussão, fica claro que a relação entre aprendizagem e trabalho passou a ser o item dominante. De fato, o primeiro argumento apresentado em favor da aprendizagem continuada é a economia da aprendizagem. Tanto a colocação dessa questão como razão primordial para a aprendizagem continuada quanto a introdução da linguagem do capitalismo global indicam a forma pela qual a OCDE foi afetada pelas políticas econômicas dominantes no período e, por sua vez, de que forma as afetou. Posteriormente, a velocidade de mudanças decorrente da tecnologia passa a ser considerada a segunda razão que justifica a aprendizagem continuada, seguida da discussão sobre educação no decorrer do ciclo de vida; a formação de capital humano e o bem-estar social dos indivíduos é a quarta razão apresentada e, por fim, são

abordadas questões de coesão social, com o reconhecimento de que desigualdades de riqueza vêm aumentando (OECD, 1996, p. 90-92).

A União Europeia respondeu deliberadamente às forças sociais da globalização em seus três setores educacionais: educação e treinamento, ensino superior e aprendizagem (de adultos) continuada. Em cada caso, as políticas podem ser consideradas respostas às pressões globais e tentativas deliberadas de modificá-las. No Tratado de Maastricht destacam-se os artigos 149 e 150: o primeiro busca desenvolver uma dimensão europeia de educação, e o segundo focaliza a necessidade de políticas de capacitação profissional. Mesmo sem analisar a extensa quantidade de documentos de políticas que surgiram deste então, é possível observar que o “White Paper” da CE sobre ensino e treinamento, publicado como “Teaching and Learning: towards the learning society” (EUROPEAN COMMISSION, 1995) especificava três metas:

- Integração social
- Melhoria da empregabilidade
- Realização pessoal

O último documento sobre aprendizagem continuada (EUROPEAN COMMISSION, 2001) especificava quatro metas:

- Cidadania ativa
- Realização pessoal
- Inclusão social
- Aspectos relacionados ao emprego

Nesses casos, as pressões internacionais sobre os países europeus são forças modificadoras, uma vez que estão tão preocupadas com a integração da Europa quanto com o sucesso do capitalismo global. Um exemplo é a Declaração de Bolonha (2005), de 19 de junho de 1999, que indica de que forma o ensino superior na Europa deve desenvolver-se para tornar-se compatível em todo o continente europeu – o que é parte do processo de europeização, e permanece por toda a vida, na medida em que ainda constitui uma resposta às demandas profissionais sobre educação, assim como de educação e capacitação.

Dois tipos de pressões sociais emanam das agências internacionais: aquelas que modificariam em alguma medida as forças globais e aquelas que reforçam as pressões globais. Significativamente, os países menos capazes de prover-se por si mesmos são os mais expostos às agências internacionais que reforçam as pressões globais.

Respostas nacionais

Podem ser identificados dois tipos de respostas nacionais à situação global: aquelas que buscam modificar as forças globais e aquelas que procuram evitar que tenham algum efeito em seus países. No entanto, é possível encontrar diferenças

nos documentos de políticas nacionais e, utilizando a aprendizagem continuada como exemplo, os documentos podem ser comparados. No Reino Unido, por exemplo, “The learning age” (DfEE, 1998) foi bastante orientado para as necessidades econômicas do país, e propunha inovações como a *University for Industry* e o *Learn Direct* – um serviço nacional de informações. Esse relatório certamente refletia os princípios neoliberais do governo do *New Labour* e, com eles, seu desejo de introduzir a aprendizagem continuada, embora inicialmente fizesse pouca referência a outras metas de aprendizagem continuada, específicas da UE, ainda que no prefácio o ministro afirme que “a aprendizagem oferece estímulo e oportunidade de descoberta. Estimula mentes inquisitivas e alimenta nossas almas” (DfEE, 1998, p. 10). Uma agenda neoliberal havia sido estabelecida, e o Reino Unido tornou-se líder na Europa quanto à implementação dessa agenda, que está em sintonia com as demandas da subestrutura global. Significativamente, embora em seu território a cidadania não desempenhe um papel tão importante como ocorre nos documentos europeus, o Reino Unido tem se preocupado menos do que a Comissão com a europeização, embora a cidadania britânica – e a aprendizagem requerida para ela – tenha se tornado uma questão pertinente em consequência dos problemas de migração que, por sua vez, em muitos casos podem ser remetidos às forças da globalização e à riqueza do Ocidente. A migração econômica é perfeitamente compreensível em um mundo desigual.

Uma das razões pelas quais as políticas do Reino Unido são mais orientadas para as forças globais é o fato de na década de 1980, durante o mandato de Margaret Thatcher como primeira ministra, ter sido adotada uma abordagem neoliberal de Estado mínimo, o que não ocorreu em outros países da UE. No entanto, é significativo que à medida que mais países vêm sendo forçados a ceder a mais pressões globais, muitos países europeus atualmente considerem o Reino Unido um país líder nesse caminho.

Contrastando com a ênfase do governo do Reino Unido, documentos semelhantes de duas outras sociedades industrializadas – uma delas na Comunidade Europeia e a outra no Sudeste da Ásia – apresentam ênfases diferentes. O documento de políticas do governo finlandês tem uma perspectiva própria:

Até 2004, a Finlândia será uma das sociedades líderes do conhecimento e da interação. O sucesso será baseado na igualdade de oportunidades dos cidadãos para o estudo e o desenvolvimento de seus conhecimentos, e serão utilizados extensivamente recursos de informação e oportunidades educacionais. Terá sido estabelecido um modo de operação de alta qualidade, eticamente e economicamente sustentável em ensino e pesquisa baseados em redes (FINLAND, 1999, p. 29).

A visão finlandesa baseia-se nas oportunidades dos cidadãos, e não no sucesso econômico; e a perspectiva de Hong Kong baseia-se no desenvolvimento integral e versátil do aprendiz. Dessa forma, são três as metas de educação no século XXI: capacitar os estudantes a desfrutar da aprendizagem; aumentar sua eficácia e

comunicação; e desenvolver neles um senso de criatividade e compromisso (EDUCATION COMMISSION, 2000, p. 30). Essas metas serão alcançadas por meio da adoção dos seguintes princípios: foco no estudante, “nenhum perdedor”; qualidade; aprendizagem continuada; mobilização de toda a sociedade (EDUCATION COMMISSION, 2000, p. 36-42). Enquanto a visão do Reino Unido foi muito mais motivada pelas políticas econômicas neoliberais da subestrutura global e da ideologia política do *New Labour*, tanto na Finlândia como em Hong Kong evidenciam-se abordagens mais humanistas, que refletem também a cultura dominante dos países. Este breve comentário sobre as políticas de três países para a aprendizagem continuada indica efetivamente um caminho pelo qual estudos comparativos de aprendizagem continuada podem ser desenvolvidos e certamente um caminho pelo qual pode ser conduzida a análise comparativa de políticas.

Em contraste com estas asserções, as políticas nacionais em países islâmicos opõem-se de diversas formas às forças globais, sendo que sociedades como a Turquia estão mais expostas ao Ocidente e, portanto, têm maior tendência a ser afetadas pelas pressões globais do que o Irã, que é muito mais resistente em relação a essas forças.

Respostas regionais

Em nível local, é mais factível examinar práticas que ocorrem na educação em todos os níveis, e verificar até que ponto emergiu a parceria público-privada. O que segue são apenas exemplos. A educação estatal baseada localmente vem sendo cada vez mais influenciada pelos negócios e pela indústria – não apenas quanto ao planejamento e à implementação do currículo, mas também no patrocínio de atividades escolares e até mesmo de escolas inteiras. Homens de negócios são frequentemente indicados para conselhos de gestão e conselhos consultivos e as escolas conseguem estágios para seus alunos em empresas etc. Uma questão importante e interessante de pesquisa é até que ponto isso ocorre ao redor do mundo.

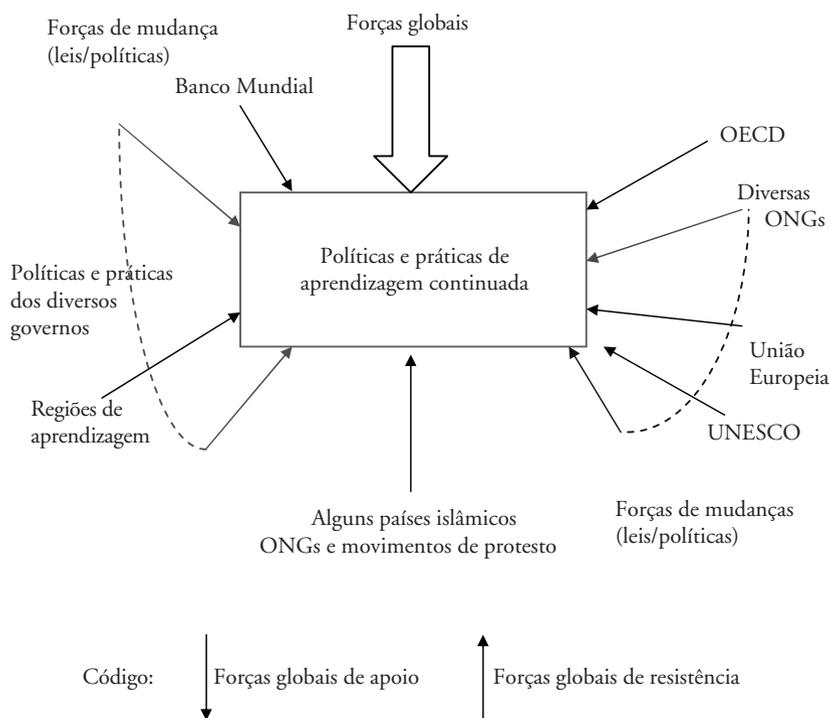
Da mesma forma, o desenvolvimento de locais de aprendizagem – regiões, cidades grandes ou cidades médias – de aprendizagem é outro exemplo da maneira como o público e o privado são reunidos na expectativa de enriquecer a comunidade. Políticas e redes de comunidades de aprendizagem existem em todo o mundo (LONGWORTH, 2006), com interação entre aprendizagem formal e não formal. Uma vez que muitos (mas não todos os) documentos de políticas sobre regiões de aprendizagem estão tão preocupados com fatores culturais quanto com fatores econômicos, tendem também a amortecer as pressões globais em nível local.

No nível da organização, a ênfase, naturalmente, está no trabalho, na organização da aprendizagem e no desenvolvimento dos recursos humanos (PEDLAR et al., 1997), de modo que a aprendizagem no local de trabalho vem ganhando importância através do mundo. Isto posto, inúmeras organizações de recrutamento liberam equipes para outras formas de educação.

Resistência à globalização

Nem todas as pressões sociais operam na mesma direção, como indica a referência à religião islâmica. Outras crenças não cristãs, tais como a religião hinduísta em alguns países como o Nepal (LAKSAMBA, 2005) também operam de maneira similar. Mas a resistência à globalização vem sendo observada de forma mais generalizada, não apenas por meio de demonstrações de protesto, mas também em temas como educação ambiental (O'SULLIVAN, 1999), debate político e acadêmico mais amplo, e estilo de vida.

Figura 4. Forças de instituições nacionais no contexto social de um mundo em processo de globalização



É possível, portanto, identificar três tipos de pressões que operam sobre as práticas educacionais em consequência da globalização: as forças de globalização que buscam criar o tipo de aprendizagem continuada que a torna submissa à indústria; as forças que buscam, por meio de políticas e práticas, mitigar as primeiras e produzir formas de aprendizagem continuada que estejam mais equilibradas entre o esforço do capitalismo global e o esforço humanista de enriquecer a vida humana e preservar o ambiente; e aquelas que procuram resistir à globalização, atualmente representadas

por movimentos sociais, organizações não governamentais e alguns movimentos religiosos. Esse quadro é descrito na Figura 4.

Conclusão

Portanto, a aprendizagem continuada coloca um desafio à educação comparada, uma vez que ocorre em quase todos os países do mundo em consequência de pressões semelhantes do núcleo global, mas se manifesta de maneiras diferentes. Em uma das pontas do espectro, a prática e a política da aprendizagem continuada podem ser vistas como submissas à subestrutura global, mas ao mesmo tempo buscam reproduzir sua cultura ao redor do mundo (BOURDIEU, 1973); no outro extremo do espectro, podem ser vistas como tendo metas diametralmente opostas.

Como apontamos anteriormente, as corporações que controlam a subestrutura são extremamente poderosas, mas não têm o poder de criar leis ou políticas internacionais, e, portanto, não podem impingir suas agendas por esse caminho. Apesar disso, alguns acadêmicos (KORTEN, 1995; PILGER, 2003, *inter alia*) lhes atribuem um poder tão grande que as consideram dirigentes do mundo. Fosse esse o caso, a aprendizagem continuada seria inteiramente profissionalizante. Sugerimos, diferentemente, que embora estejam expostos a essas pressões globais, os governos internacionais, nacionais e regionais procuram, em graus variáveis, amortecer esses efeitos e utilizar a aprendizagem continuada como um dos instrumentos nesse processo. Consequentemente, ao redor do mundo as políticas e práticas de aprendizagem continuada têm muitas semelhanças e consideráveis diferenças, baseadas na maneira pela qual reagem a essas forças globais. Por exemplo, a União Europeia tem duas agendas distintas: a primeira é a criação de uma Europa competitiva na economia mundial e, portanto, há forte apoio à promoção de processos neoliberais, e nesse sentido, pode-se argumentar que sua política de aprendizagem continuada concorda com as pressões globais; no entanto, com a agenda de criação de uma Europa unificada, há um apoio significativo à aprendizagem continuada e à educação e cidadania, o que pode ser visto, em última instância, como uma forma de educação que irá fragilizar as forças capitalistas globais. Consequentemente, observamos uma ambivalência em relação às forças globais nos documentos e nas práticas de políticas europeias, que tem efeitos neutralizadores sobre as políticas e práticas dos 27 Estados-membros – ainda que esses efeitos sejam individuais etc. O estudo comparativo dessas políticas é uma das abordagens ao estudo comparativo da aprendizagem continuada, mas não é uma comparação entre as práticas dos diversos países do mundo. No entanto, na falta de um provedor ou de uma estrutura nacional para o que usualmente se denomina aprendizagem continuada em cada país, o estudo comparativo de suas práticas torna-se muito mais problemático. Paradoxalmente, a aprendizagem continuada não profissionalizante de pessoas mais velhas, menos significativa em termos nacionais e internacionais, é muito mais passível de estudo comparativo devido à existência de estruturas internacionais e nacionais e de objetivos semelhantes.

Referências bibliográficas

- BAWDEN, R. Educating for capability for inclusive well-being. In: CAMPBELL, W.; BAIKALOFF, N.; POWER, C. (Eds.). *Towards a global community*. Dordrecht: Springer, 2006.
- BECK, U. *Risk society*. London: Sage, 1992.
- BECK, U. *What is globalization?* Cambridge: Polity, 2000.
- BOK, D. *Universities in the market place*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- BOLOGNA DECLARATION. 2005. Disponível em: <<http://www.hefce.ac.uk/Partners/world/bol/>>.
- BORNESCHIER, V. Multinational corporations and economic growth. *Journal of Development Economics*, n. 7, p. 191-210, 1980.
- BOURDIEU, P. Cultural reproduction and social reproduction. In: BROWN, M. (Ed.). *Reproduction in education, society and culture*. London: Sage, 1973.
- CHINA. Education Commission. *Learning for life learning through life*. Hong Kong: Education Commission, 2000.
- ENGLAND. Department for Education and Employment (DfEE). *The learning age*. London: Department for Education and Employment, 1998. (Cm; 3790).
- EUROPEAN COMMISSION. *Adult learning: it is never too late to learn*. Brussels: European Commission, 2006. (COM (2006) 614 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Making a European area of lifelong learning a reality*. Brussels: European Commission, 2001. (COM (2001) 678 final).
- EUROPEAN COMMISSION. *Teaching and learning: towards the learning society*. Brussels: European Commission, 1995. (White Paper on Education and Training).
- FAURE, E. et al. (Eds.). *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Paris: UNESCO, 1972. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf>>.
- FIELD, J.; LEICESTER, M. (Eds.). *Lifelong learning: Education across the lifespan*. London: Routledge, 2000.
- FINLAND. Ministry of Education. *Education, training and research in an information society: a national strategy for 2000-2004*. Helsinki: Ministry of Education, 1999.
- GALTUNG, I. A structural theory of imperialism. *Journal of Peace Studies*, n. 8, p. 81-117, 1971.
- HABERMAS, J. *Time of transitions*. Cambridge: Polity, 2006.
- HELD, D. et al. *Global transformations*. Cambridge: Polity, 1999.
- JARVIS, P. *Universities and corporate universities*. London: Kogan Page, 2001.
- JARVIS, P. *Towards a comprehensive theory of human learning*. London: Routledge, 2006.
- JARVIS, P. *Globalisation, lifelong learning and the learning society: sociological perspectives*. London: Routledge, 2007.
- KERR, C. et al. *Industrialism and industrial man*. 2.ed. Harmondsworth: Penguin, 1973.
- KORTEN, D. C. *When corporations rule the world*. London: Earthscan, 1995.
- LAKSAMBA, C. *Policies and practices of lifelong learning in Nepal*. Surrey: Department of Political, International and Policy Studies, 2005. (Unpublished PhD).
- LONGWORTH, N. *Learning cities, learning regions, learning communities*. London: Routledge, 2006.
- LUCAS, C. *Crisis in the academy*. London: Macmillan, 1996.

- MEISTER, L. *Corporate universities*. 2.ed. New York: McGraw-Hill, 2000.
- OECD. *Cities and regions in the new learning economy*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001.
- OECD. *Learning opportunities for all*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997. 2v.
- OECD. *Lifelong learning for all*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1996.
- OECD. *Recurrent education: a strategy for lifelong learning*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1973.
- O'SULLIVAN, E. *Transformative learning*. London: Zed Books, 1999.
- PEDLAR, M.; BURGOYNE, J.; BOYDELL, T. *The learning company*. 2.ed. London: McGraw-Hill, 1997.
- PILGER, J. *The new rulers of the world*. 2.ed. rev. London: Verso, 2003.
- RITZER, G. *The McDonaldization of society*. Thousand Oaks: Pine Forge, 1993.
- SCHELER, M. *Problems of a sociology of knowledge*. London: Routledge, Kegan Paul, 1980.
- SKLAIR, L. *Sociology of the global system*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. *Academic capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- STEHR, N. *Knowledge societies*. London: Sage, 1994.
- STIGLITZ, J. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton, 2002.
- UNESCO. *Education for All: meeting our collective commitments; expanded commentary on the Dakar Framework for action*. Paris: UNESCO, 2000b.
- UNESCO. *Education on the move*. Paris: UNESCO; Toronto: OISE, 1973.
- UNESCO. *NGO Declaration on Education for All*. Paris: UNESCO, 2000a. Disponível em: <http://unesco.org/education/efa/wef_2000/cov_ngo_declaration.shtml>.
- UNESCO. *Towards knowledge societies*. Paris: UNESCO, 2005.
- UNESCO. *World Declaration on Education for All*. Paris: UNESCO, 1990. Disponível em: <http://unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtiem_declaration.shtml>.
- UNESCO. *Education for All global monitoring report*. Paris: UNESCO, 2006.
- WALLENSTEIN, I. *The modern world system*. New York: Academic Press, 1974.
- WEBER, M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. London: Unwin, 1930.
- YEAXLEE, B. *Lifelong education*. London: Cassell, 1929.

EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDÊ: REFLEXÕES CRÍTICAS

Eva Gamarnikow

Introdução

O principal objetivo deste capítulo é levantar algumas questões-chave a respeito do atual discurso sobre política de “educação e globalização”. Essa discussão é contextualizada em reflexões críticas sobre a forma pela qual a tese subjacente ao conceito da *sociedade em rede*, de Castells (2000), foi apropriada como uma asserção sobre a sociedade do conhecimento e sua importância na era da globalização. Como argumento central, o capítulo afirma que

a sociedade em rede é um tratado que focaliza principalmente as mudanças na economia, na tecnologia e no trabalho, e na importância do Estado-nação, da esfera da política, na mediação de mudanças econômicas e sociais (CASTELLS, 2000).

O foco da sociedade em rede requer que pesquisadores na área da educação abordem questões que tendem a ser ignoradas nas discussões sobre educação, tais como a natureza do vínculo entre educação e economia, tecnologia e trabalho. Na sociologia política, existe uma tendência a tratar economia, tecnologia e trabalho como dados pressupostos, ocasionalmente sob o guarda-chuva conceitual da globalização, cujo papel principal é atuar como fonte de imperativos de políticas para ampliar ou intervir de alguma outra forma na educação. O objetivo deste capítulo é explorar os discursos que constituem essas posições da trajetória de política – ou seja, o contexto de influência (BALL, 2006) dos contornos e do formato da política educacional.

O capítulo é organizado em seis partes principais. As três primeiras envolvem-se com os temas da sociedade em rede que se articulam com políticas educacionais. As três seguintes ocupam-se de questões de emprego, educação como desenvolvimento de capital humano, e mobilidade social, como elementos centrais nos discursos de política. O argumento focaliza principalmente as tensões de política que emergem do fracasso da política educacional atual na abordagem ao tema central identificado na sociedade em rede – ou seja, sua forma capitalista.

A sociedade em rede

“A sociedade em rede”, de Castells, é um livro-chave em um campo de investigação sociológica hoje quase invisível – uma contribuição marxista à sociologia do trabalho, que se engaja criticamente em debates há muito esquecidos sobre o vínculo entre tecnologia, trabalho e estrutura social. Para aqueles de nós que se interessam por sistemas educacionais e por políticas na atual era de política, que coloca grande ênfase na educação como desenvolvimento de capital humano, a tese principal de Castells merece um exame mais detalhado.

Em “A sociedade em rede”, Castells desenvolve sua análise das transformações em curso no modo capitalista de produção, de seu modelo de sociedade industrial do pós-guerra, social-democrata, estatista para o atual formato neoliberal, global, baseado em informação, organizado em torno do:

Aprofundamento da lógica capitalista de busca por lucro nas relações capital-trabalho; aumento da produtividade do trabalho e do capital; globalização da produção, da circulação, dos mercados [...] e apoio do Estado associado a ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, frequentemente em detrimento da regulamentação da proteção social e do interesse público (CASTELLS, 2000, p. 19).

Castells refere-se a uma nova forma emergente de capitalismo, competentemente descrita por Hutton, citando Luttwack (1998), como “turbocapitalismo”:

Foi um tipo muito particular de capitalismo que emergiu vitorioso de sua competição com o comunismo. É um capitalismo muito mais duro, mais móvel, mais impiedoso e mais seguro daquilo que é necessário para seu funcionamento (GIDDENS; HUTTON, 2000, p. 9).

A sociedade em rede definitivamente não é uma economia não capitalista. Sua forma organizacional e estrutural transformou-se no capitalismo em rede, baseado em informação, possibilitado pela introjeção das TICs na produção, na organização e na comercialização de bens e serviços, grande parte das quais é informatizada. Isso significa que a análise do impacto da sociedade em rede sobre a educação precisa ter como pontos de partida as mudanças na economia capitalista e a relação complexa entre economia e educação.

Sociedade em rede, tecnologia e política educacional

Embora Guile (2006) e outros tenham notado que o próprio Castells pouco se detém na relação entre educação e capitalismo baseado na informação, os discursos de política educacional nos níveis nacional e internacional (LINGARD, 2000; OZGA; LINGARD, 2007) aparentemente operam com pressupostos normativos muito específicos sobre as “necessidades” educacionais da globalização. Cuidadosamente elaborados, os argumentos de Castells sobre as relações complexas entre as características centrais do capitalismo baseado na informação – economia,

tecnologia, sociedade e Estado (nação) – estão virtualmente ausentes desses discursos de política educacional. Aqui as complexidades discutidas por Castells tendem a ser reduzidas a variantes da famosa fórmula de Blair: “educação, educação, educação”. Assim, em “A sociedade em rede”, o discurso da sociedade do conhecimento e a perspectiva da política educacional sobre o capitalismo baseado na informação tendem a focalizar um argumento abstrato sobre o papel da educação na globalização, articulado frequentemente como uma alegação teleológica bastante simplista sobre a “necessidade” de educação produzida pelas mudanças tecnológicas. Diferentemente de “A sociedade em rede”, esse discurso da sociedade do conhecimento propõe uma visão determinista profundamente tecnológica.

Em outras palavras, a política internacional e nacional de educação silencia as tensões e contradições do capitalismo baseado na informação descrito por Castells, tais como desigualdades no desenvolvimento nacional e global, pobreza, desigualdade e exclusão, e a importância dos Estados-nação na gestão de mudanças econômicas e sociais. Ao associar a sociedade do conhecimento à retórica da globalização, a política educacional tende a reproduzir pressupostos funcionalistas hegemônicos, de senso comum, relativos a mudanças tecnológicas e emprego, imperativos iminentes para mais educação.

Existe, portanto, um sentido no qual os argumentos de “A sociedade em rede” sobre o capitalismo baseado na informação foram apropriados pela política educacional e desmoronaram para ajustar-se a uma tradição familiar de conceituação e teorização sobre as sociedades modernas como sendo movidas por conhecimento e tecnologia (por exemplo, GALBRAITH, 1969; BELL, 1973), e por isso exigindo mais educação. Muitos desses relatos são fundamentalmente deterministas, argumentando que mudanças na tecnologia “causam” mudanças na organização social e no modo de produção. Assim, uma vez que a tecnologia é identificada como um motor primário de mudança social e um aspecto integral do mundo do trabalho, e porque a tecnologia é equiparada a conhecimento e suas aplicações, qualificar a nação ampliando a educação passa a ser uma solução lógica de políticas.

Em contraste com os discursos deterministas da política educacional, “A sociedade em rede” não se preocupa apenas em explorar a lógica do capitalismo da informação, mas também em explorá-la em seus contextos nacionais do “mundo real” e dentro deles. Explora também a articulação orgânica entre o capitalismo da informação e a globalização, que se expressa em TICs como sendo simbioticamente produtiva e baseada em informação. Em outras palavras, as TICs são, ao mesmo tempo, intrínsecas a uma variedade de tecnologias de trabalho centradas no computador – seja o computador pessoal dos profissionais ou a linha de montagem computadorizada da fábrica – e um mecanismo-chave dos fluxos de informação, facilitando a coordenação e o controle. TIC é, portanto, uma característica do trabalho na economia capitalista globalizada, assim como a tecnologia que torna possível o alcance global do capitalismo por meio da compressão do espaço e do tempo.

Política educacional e o discurso da globalização

Há sobreposições e paralelos significativos entre os componentes da sociedade em rede e a globalização, tais como o papel crucial da TIC e de trabalhadores que atuam na área da comunicação e/ou na economia globalizada. No entanto, em “A sociedade em rede”, as políticas adotadas pelo Estado-nação são importantes para a gestão dos impactos sobre a população, tomando decisões sobre estratégias e prioridades econômicas nacionais – tais como a escolha entre flexibilidade *versus* proteção social. Em contraste, os discursos da globalização e da sociedade do conhecimento tendem a apresentar uma visão menos otimista sobre a capacidade do Estado-nação de influenciar o impacto econômico e social da globalização. Aqui a esfera de competência das políticas nacionais tende a ser reduzida à educação.

Esse discurso fatalista sobre política educacional concebe a globalização turbocapitalista como inevitável e irrefreável, e retira do centro o Estado-nação agente, marginalizando sua capacidade de atuar na esfera econômica de maneira eficaz. Ao invés de “proteger” contra o “turbocapitalismo” global, o governo (FOUCAULT, 1977) do Estado-nação alega ser impotente diante da globalização. Essa impotência é tanto externa, tornando impossíveis quaisquer intervenções antiglobalização, quanto interna, instituindo uma variedade de mudanças nas instituições sociais nacionais e por meio delas, especialmente na educação, tendo como referência os imperativos da globalização.

Assim sendo, os discursos de política educacional relativos ao vínculo educação-globalização instituem a educação como estratégia essencial e única para que os Estados-nação enfrentem os desafios e até as demandas presentes e futuras da globalização. A educação torna-se a principal “apólice de seguro” para indivíduos, famílias, comunidades, países e regiões na era da globalização, evocada em termos de riscos e inseguranças conhecidos (tecnologia e habilidades) e desconhecidos (as incertezas dos mercados). Dessa forma, o governo do Estado-nação fica reduzido à formação educacional dos cidadãos para sua autoproteção. Portanto, o discurso de globalização da política nacional e internacional de educação concebe a sociedade do conhecimento ao mesmo tempo como problema e como solução, sendo a educação defendida como a “vacinação” global.

Entretanto, a alegação de que a educação pode resolver os problemas das sociedades globais baseadas na informação, identificados por Castells como desigualdade, exclusão e política de identidade é, na melhor das hipóteses, um tanto otimista. Para que isso ocorresse, seria preciso que a educação se tornasse um oxímoro – uma instituição socialmente neutra em termos de acesso e de resultados, mas socialmente poderosa, capaz de exercer influência sobre as empresas, os financiadores e os mercados de trabalho nacionais e internacionais.

Para avaliar criticamente as alegações sobre a eficácia da educação como forma de proteção na economia global é essencial explorar tanto o emprego quanto a educação.

Política educacional e o discurso da globalização: emprego

O argumento da política educacional sobre globalização e emprego refere-se a mudanças mais amplas na estrutura ocupacional e, portanto, no mercado de trabalho. A alegação aqui é de que a desindustrialização dos países desenvolvidos – e a expansão concomitante da indústria nos países em desenvolvimento, onde o custo dos salários é baixo – reduziu o emprego manual no setor manufatureiro e aumentou o emprego não manual no setor de serviços. Essas mudanças resultaram em maior exigência de níveis educacionais mais altos na força de trabalho, adequados para a expansão das ocupações não manuais, que exigem níveis mais altos de qualificação. Esta seção examina essa alegação sob duas perspectivas: inicialmente, a natureza do vínculo entre educação e emprego e, em segundo lugar, as mudanças na estrutura ocupacional.

Na análise de política educacional existe uma longa tradição de ambiguidade e opacidade quanto à explicitação da relação complexa entre educação e emprego. Há um amplo espectro de posições, variando desde o otimista “determinismo educacional” da década de 1960, em que as oportunidades de emprego são consideradas como sendo função do tempo de escolarização da força de trabalho:

Não há como duvidar de que a força motriz subjacente à automação é o fato de que as pessoas que foram expostas a uma escolarização formal durante 12 ou 16 anos têm expectativas a respeito de trabalho e empregos [...] Elas requerem cada vez mais ocupações nas quais possam aplicar o que aprenderam, trabalhar com suas mentes (DRUCKER, 1961, p. 19).

Bell escreve sobre as novas elites educadas e científicas, que estão transformando as estruturas de poder na sociedade:

a ascensão das novas elites baseadas em habilidades deriva do fato simples de que conhecimento e planejamento [...] passaram a ser requisitos básicos para a ação organizada na sociedade moderna (BELL, 1973, p. 362).

Segundo os argumentos atuais, mais circunspectos, que veem a economia como uma influência de controle mais forte:

O deslocamento do poder na direção de operários do conhecimento tem sido muito exagerado. A maior parte dos operários do conhecimento somente são capazes de capitalizar seus conhecimentos quando inseridos no emprego. O poder decididamente continua com os empregadores (BROWN, 2006, p. 388).

De acordo com argumentos como aqueles representados pela política do governo do Reino Unido para o ensino superior, defendendo sua expansão com base nas necessidades da economia: “a sociedade está mudando. Nossa economia vem se tornando cada vez mais uma economia baseada no conhecimento [...] Essas tendências demandam uma força de trabalho mais qualificada” (ENGLAND, 2003a, pgfo. 5.1).

Para dar sentido a esses diversos relatos sobre a relação entre educação e emprego, examinemos inicialmente o emprego em relação à educação. O fator central aqui é o

fato de ser o emprego organizado e determinado por exigências específicas dos empregadores em níveis macro e micro, e não pela educação (HUSSAIN, 1976). A existência de escassez de qualificação, tais como “níveis abaixo de grau universitário [...] técnicos profissionais e superiores”, identificada em “The Future of Higher Education” (ENGLAND, 2003a, pgfo. 5.12) evidencia um desacerto entre as necessidades dos empregadores e os tipos de trabalhadores qualificados produzidos pela educação. Mais importante, no entanto, é que a existência dessa escassez demonstra que as decisões sobre emprego são dominadas por uma lógica alheia à simples disponibilidade de qualificação. Assim, a forma como os empregadores organizam e subdividem processos de trabalho distintos, a forma como associam essas subdivisões com capacidade tecnológica, e a forma como integram blocos distintos dos processos de trabalho e da tecnologia às estratégias de emprego dependem da lógica inerente à economia capitalista de maneira mais geral – a lógica do turbocapitalismo. De que forma o trabalho é desempenhado, qual a natureza do insumo tecnológico e quem realizará o trabalho são fatores que, em primeira instância, dependem de lucratividade, e não de níveis educacionais. Um caso ilustrativo é o deslocamento do trabalho com TIC para a Índia, onde estão disponíveis competências informáticas semelhantes às de países desenvolvidos, mas com custo mais baixo. Assim, as práticas de emprego são mobilizadas pelos empregadores, e não pela educação, e seguem formas capitalistas tradicionais: a preocupação com a redução de custos do trabalho.

Além disso, longe de constituir uma forma de seguro contra os perigos do capitalismo global baseado na informação, a educação e a expansão educacional contribuem de modo mais geral para a possibilidade, senão para a probabilidade, de redução do custo da mão de obra. A educação tem muitas facetas: uma delas é a universalização de competências que está em andamento, contribuindo para o aumento da oferta de habilidades na força de trabalho. Em termos econômicos simples, isso significa que a educação está continuamente desvalorizando seus próprios produtos. Assim, a alfabetização em massa implica que alfabetização deixe de ser uma competência rara. Ao contrário, é reduzida a uma qualificação para o trabalho em geral – um *sine qua non* para o ingresso no mercado de trabalho, mais do que uma vantagem valorizada. Quanto maior a oferta de habilidades, menor o seu valor. A habilidade em TIC não é exceção.

Ademais, essa desvalorização das habilidades opera como o movimento de uma torquês. Assim, além da desvalorização por política educacional relativa ao “lado da oferta”, a busca por lucratividade resulta em maior desvalorização por meio de rebaixamento de habilidades. Isso ocorre de duas maneiras principais. A primeira se dá quando processos de trabalho qualificado são divididos hierarquicamente em níveis de habilidades, tal como o trabalho educacional nas escolas o qual é dividido em trabalho de professores e de assistentes, ou entre o trabalho de enfermeiros e de auxiliares de saúde, nos hospitais. Isso modifica os padrões de emprego, substituindo mão de obra mais cara por mão de obra mais barata. A segunda

maneira pela qual isso ocorre é o processo de criação de rotinas: o desenvolvimento de protocolos que reduzem a tomada de decisões no desdobramento de habilidades, por meio da prescrição de conjuntos de práticas ou operações, como nas opções tecnicistas de tratamento clínico do *National Institute for Clinical Excellence*¹, criado pelo *New Labour*² para “promover eficácia clínica e de custos, além de produção e disseminação de orientações clínicas” (ENGLAND, 1997, p. 84); ou o detalhamento e o sequenciamento em nível micro de práticas pedagógicas na *literacy hour*³ na educação primária inglesa (MOSS, 2007). Ironicamente, ambas as formas de rebaixamento, universalização e massificação de habilidades e controle do processo gerencial do trabalho são mais características do fordismo (BRAVERMAN, 1974) do que do pós-fordismo (HARVEY, 1989).

Outra dificuldade com a narrativa de política educacional sobre a necessidade de educação decorrer de mudanças nos tipos de empregos criados nos países desenvolvidos está na imagem de reconstrução ocupacional que essa narrativa evoca – uma mudança de uma força de trabalho predominantemente industrial manual para uma força de trabalho treinada, predominantemente não industrial e não manual. Embora haja alguma semelhança entre as mudanças efetivas na estrutura ocupacional e as representações dessas mudanças na narrativa sobre globalização e emprego, aquelas não são de forma alguma tão extremas e abruptas como a narrativa parece implicar. A Tabela 1 é uma tentativa de oferecer um mapeamento em “grandes pinceladas” da oposição manual/não manual nos padrões de emprego na força de trabalho entre 1921 e 2006.

A Tabela 1 deve ser lida com todas as ressalvas usuais em relação às dificuldades metodológicas envolvidas na combinação de diferentes conjuntos de dados, comparações ao longo do tempo etc. A identificação e o mapeamento de mudanças ao longo do tempo são tarefas notoriamente difíceis, uma vez que as diferenças entre critérios de mensuração e classificação dificultam a tarefa de comparar conjuntos de dados sucessivos (ONS, 2003; 2006, 2007b; MARSHALL, 1997; REID, 1989). No entanto, o objetivo aqui não é examinar em detalhes os debates sobre hierarquias ocupacionais e de classes sociais, e sim tentar traçar um quadro mais amplo das mudanças na distribuição ocupacional. O foco recai sobre padrões gerais, mais do que sobre detalhes específicos de classificação.

1. NT: Instituto Nacional de Excelência Clínica.
2. NRTT: *New Labour* é a uma expressão alternativa para se referir ao Partido Trabalhista, desde a década de 1990. Como designação, *New Labour* não é oficializada mas permanece para distinguir a ala dos trabalhistas modernizadores, liderados por Tony Blair, daqueles mais tradicionais, normalmente chamados de *Old Labour*.
3. NT: Momento de letramento.

Tabela 1. Porcentagem da força de trabalho do RU empregada em ocupações manuais e não manuais, 1921-2006

	Não manuais (%)	Manuais (%)
1921 ^a	28	72
1951 ^b	37	63
1961 ^a	42	58
1971 ^a	46	54
1981 ^c	48	52
1991 ^d	57	43
2001 ^e	58	42
2006 ^e	60	40

Fontes: ^a WESTERGAARD; RESLER, 1975, p. 293, 295; ^b ABERCROMBIE; WARDE, 1994, p. 124; ^c REIDE, 1989, p. 92; ^d KIRBY et al., 1997, p. 121; ^e ONS, 2007a, Tabela 19.

Os padrões gerais de mudança ocupacional são altamente significativos em relação à narrativa sobre empregabilidade. Assim, a Tabela 1 apresenta dois padrões inter-relacionados. O primeiro é a redução do emprego manual – de mais de 70% da população trabalhadora, em 1921, para 40%, em 2006 – e a expansão concomitante de ocupações baseadas na educação, isto é, empregos não manuais. Esse padrão está de acordo com o discurso sobre globalização e emprego. O segundo padrão que emerge resulta da constatação de que esse declínio no emprego manual e o aumento do emprego não manual não são fenômenos recentes, associados de forma unívoca e específica à economia pós-industrial baseada na informação. A mudança ocupacional de emprego manual para não manual aparece como uma característica bastante persistente da estrutura ocupacional em curso ao longo de todo o período. Esse segundo padrão de continuidade, ao invés de uma descontinuidade radical (implícada no discurso), subverte as alegações discursivas de que as formas econômicas atuais engendraram mudanças drásticas na estrutura ocupacional que exigem intervenções específicas e imediatas de política educacional.

O que se pode concluir sobre as alegações relativas à natureza do emprego nos discursos referentes à política educacional? O argumento desenvolvido até aqui evidencia que os discursos de política educacional que situam a necessidade de educação na lógica da globalização, na sociedade do conhecimento, e assim por diante, estão, na melhor das hipóteses, exagerando o caso e/ou, na pior das hipóteses, construindo um imaginário hegemônico e regulador.

Política educacional e o discurso da globalização: educação como formação de capital humano

Argumentei na seção anterior que nas sociedades capitalistas globalizadas o emprego adapta-se – talvez não surpreendentemente – à lógica capitalista da desvalorização de habilidades. Assim, quanto mais educada for a força de trabalho, menos valiosas se tornarão as habilidades educacionais no mercado de trabalho, uma característica central daquilo que parece ser o aumento regular de ocupações qualificadas. Essas tensões entre emprego, ocupações e habilidades são exploradas nesta seção a partir do outro lado da equação nos discursos de política educacional: a construção da educação como desenvolvimento de capital humano.

A literatura da sociologia de política educacional ofereceu uma grande quantidade de trabalhos sobre política educacional no contexto da globalização (ver, por exemplo, BURBULES; TORRES, 2000; LAUDER et al., 2006; LINGARD; OZGA, 2007), tornando desnecessário retomar os argumentos em detalhes. Para os objetivos deste capítulo, a principal mudança identificada acompanha o texto “A sociedade em rede”, de Castells, ou seja, a mudança radical do Estado keynesiano de bem-estar social e social-democrático para o modelo neoliberal, pós-bem-estar social, dominado e movido pelo mercado. Assim, enquanto a seção anterior, sobre o emprego capitalista, enfatizou continuidades importantes, esta parte do argumento concentra-se nas descontinuidades.

Aqui, a mais importante das descontinuidades nos regimes de política em processo de mudança situa-se no papel atribuído à educação. Na era social-democrática, a educação era concebida como um bem público e uma forma coletiva de provimento de bem-estar, um elemento-chave da cidadania social de Marshall (MARSHALL, 1950). Por outro lado, na era neoliberal em curso, os discursos baseados em política concebem a educação como um bem de posicionamento dos indivíduos, e um lugar de formação de capital humano para a economia globalizada. O que não mudou foi a importância atribuída à educação.

Assim sendo, o discurso neoliberal de política educacional reduz a educação à aquisição de habilidades voltadas à empregabilidade, baseando-se na teoria do capital humano:

Esta é a ‘era do capital humano’, no sentido de que o capital humano é, de longe, a forma mais importante de capital nas economias modernas. Os sucessos econômicos dos indivíduos, e também de economias inteiras, depende [*sic*] de em que medida e com que eficácia as pessoas investem em si mesmas. (BECKER, 2006, p. 292).

Diferentemente da era social-democrática, quando os benefícios da educação eram apropriados e distribuídos de forma mais coletiva, por exemplo, por meio de instituições de cidadania social, os discursos da política neoliberal focalizam dois aspectos da educação: a educação para a empregabilidade individual e para o

crescimento econômico. O argumento do crescimento econômico foi extensamente pesquisado (ver, por exemplo, WOLF, 2000), e sugere que são extremamente tênues os vínculos entre mais educação e maior produtividade. A política governamental, ao contrário, sustenta que “há evidências convincentes de que a educação aumenta a produtividade” (ENGLAND, 2003, pgfo. 5.3). Essas conclusões diametralmente opostas são indícios de um terreno ideológico seriamente contestado. Pois se, como foi argumentado acima, o discurso da globalização nega ao Estado-nação qualquer capacidade efetiva de política econômica independente, o papel do Estado parece reduzir-se então à promulgação de oportunidades educacionais para os cidadãos. Nesse contexto, a negação da eficácia do desenvolvimento de capital humano para a produtividade pode ser profundamente anti-hegemônico, fragilizando a legitimidade do governo por meio da educação.

Entretanto, o desenvolvimento de capital humano tem outra dimensão, mais popular/populista, que é a promessa de formação individual para a empregabilidade. Sob a atual perspectiva do pós-bem-estar social, os discursos de política da “terceira via” sobre Estado e educação e expansão educacional representam uma reorientação política da natureza e da direção dos gastos com bem-estar social, do seguro social para a empregabilidade. A expansão educacional é, em primeiro lugar, uma extensão da educação compulsória e, portanto, uma redução da força de trabalho em geral, e uma consequente redução no desemprego visível e sustentado financeiramente. Dessa forma, a educação reclassifica os indivíduos como sujeitos educacionais, e os gastos com bem-estar social como investimento em empregabilidade. Em segundo lugar, a empregabilidade por meio da educação representa também uma mudança de valores. A política neoliberal de educação concebe os indivíduos como responsáveis pelo desenvolvimento de empregabilidade por meio da educação. O ônus do bem-estar social desloca-se do Estado como provedor coletivo da cidadania social de Marshall para o sujeito neoliberal, que é obrigado a aperfeiçoar-se por meio da educação. O papel do Estado é facilitar a formação educacional dos cidadãos: é esse seu novo papel como provedor de bem-estar social. Em terceiro lugar, a justificativa ideológica dessa reorientação do bem-estar social reside na combinação de narrativas de política sobre globalização, educação e sociedade do conhecimento. Como já foi discutido, nessas narrativas o papel econômico do Estado-nação é construído como estando limitado pela globalização e pelos livres mercados, sobre os quais o Estado não tem controle algum. A principal alavanca econômica disponível para o Estado-nação individual é a formação educacional de uma força de trabalho desejável, que atrairá investimentos e empregos. O papel da educação na empregabilidade é estimular a expansão na extremidade mais qualificada do mercado de trabalho global, uma vez que o trabalho de menor qualificação tendeu a deslocar-se para economias que oferecem salários baixos. Dessa forma, a educação é, ao mesmo tempo, a nova política de bem-estar social e a nova política econômica.

Diante da aparente elevação da educação a tal nível de importância na área de política na nova era, é fundamental apontar o paradoxo da expansão educacional neoliberal: quando a educação é concebida como um bem de posicionamento, adquirido pelos indivíduos para melhorar sua posição competitiva em relação à empregabilidade, são acentuadas as tendências reprodutivas da educação. Assim, embora a política educacional crie oportunidades de melhoria individual por meio do aumento da participação na educação, os resultados de políticas neoliberais de escolha na educação compulsória vêm aumentando a polarização das realizações, e aprofundando a exclusão e a pobreza.

De modo geral, os resultados continuam a ser problemáticos para a justiça social e a equidade. Embora ainda seja cedo, parece que as políticas têm sido relativamente bem-sucedidas em aumentar os níveis gerais de realização educacional, isto é, elevar o referencial de realizações. Os níveis de letramento e habilidades com números avaliados aumentaram em alunos do ensino primário, da mesma forma que o número de aquisições de padrão máximo (*gold standard*) em 5-GCSEs A*-C⁴: em 2006, 56,3% obtiveram 5 A*-C⁵, contra cerca de 45% em 1997 (ENGLAND, 2005; FABIAN COMMISSION ON LIFE CHANCES AND CHILD POVERTY, 2006). O que esses resultados positivos escondem, no entanto, é a continuidade da polarização educacional: o desempenho abaixo do desejável é um fenômeno complexo e diversificado, mas amplamente reprodutivo. Os vínculos entre classe social e/ou outras formas de desvantagem social e o subdesempenho educacional não foram rompidos.

Assim, embora tenha aumentado o tamanho do bolo educacional, não houve uma redistribuição concomitante de oportunidades educacionais. Além disso, a escolha neoliberal vem reproduzindo uma geografia social de escolas bem-sucedidas e malsucedidas que reflete a geografia social da pobreza, da exclusão social e da desigualdade: escolas bem-sucedidas tendem a estar localizadas em áreas mais ricas, ao passo que escolas malsucedidas tendem a localizar-se em áreas de pobreza e exclusão social. O atual sistema educacional com características de mercado, de alto risco, não é inclusivo na formação de capital humano; é, antes, polarizador (FITZ et al., 2007; TOMLINSON, 2005).

A polarização social e educacional na educação compulsória tem implicações claras para as oportunidades na fase pós-compulsória. Também aqui as desigualdades sociais e educacionais são uma característica central da expansão do provimento educacional no Reino Unido.

A participação na educação pós-compulsória é tendenciosa em termos sociais e étnicos. Em 2002, a probabilidade de frequentar programas de educação em

4. NT: GCSEs – o *General Certificate of Secondary Education* (Certificado Geral de Educação Secundária): no sistema educacional na Inglaterra e no País de Gales é uma qualificação obtida em uma ou mais disciplinas, como resultado de exames nacionais prestados pelos alunos entre 14 e 16 anos de idade.

5. Idem.

tempo integral era 1,5 vez maior para jovens de 16 a 19 anos de idade de camadas sociais mais privilegiadas (87%) do que para jovens das classes trabalhadoras (60%) (FABIAN COMMISSION ON LIFE CHANCES AND CHILD POVERTY, 2006). Outras desigualdades de classe social são evidentes no tipo de educação pós-compulsória frequentada pelos jovens: de modo geral, quanto mais baixo é o *status* da instituição, maior a proporção de alunos da classe trabalhadora e de minorias étnicas (WOLF, 2002). Assim, Oxbridge continua a recrutar alunos entre os 7% que frequentam a rede privada, ao passo que crianças de minorias étnicas e das classes trabalhadoras têm maior probabilidade de estudar nas novas universidades (antigas politécnicas) ou de frequentar *Further Education Colleges*⁶. Curiosamente, mais do que os brancos, estudantes de minorias étnicas tendem a continuar os estudos depois dos 16 anos de idade, provavelmente para contrabalançar a “penalização étnica” de um mercado de trabalho racista (FABIAN COMMISSION ON LIFE CHANCES AND CHILD POVERTY, 2006; MODOOD et al., 1997).

Essas desigualdades sociais em acesso, participação e realizações são mais evidentes no ensino superior, que passou de uma educação de elite para um sistema de massa na expansão que ocorreu na década de 1990, depois da abolição do *binary divide*⁷, com o aumento concomitante no número de universidades, e com políticas governamentais que visavam aumentar o número de estudantes. Atualmente, cerca de 45% do grupo etário relevante frequentam o ensino superior, e a meta do governo é atingir 50%.

Além da expansão geral, a política atual de financiamento do ensino superior está associada a demandas do governo para o setor de ensino superior, no sentido de ampliar sua participação por meio de aumento da primeira geração de alunos de graduação provenientes dos chamados ambientes não tradicionais (ENGLAND, 2003a). Em 2000, por exemplo, ingressaram no ensino superior 72% dos jovens das camadas socioeconômicas mais altas, contra 17% das camadas mais baixas.

Há, no entanto, algumas tensões importantes envolvidas nas possibilidades de maior igualdade educacional na agenda de ampliação da participação. Uma questão-chave neste tópico é o foco míope da narrativa da empregabilidade no setor não manual de emprego e de habilidades e sua importância para o crescimento econômico. Dessa forma, na narrativa de formação de capital humano, há pouca discussão sobre os cerca de 40% da força de trabalho engajados em ocupações manuais (ver Tabela 1). Aparentemente, o discurso da empregabilidade opera dentro dos parâmetros dos discursos sobre a sociedade do conhecimento, com a

6. NRTT: Escolas de Educação Continuada. *Further Education* refere-se à educação pós-compulsória, oferecida em instituições específicas, sem *status* de ensino superior. Os cursos nestas instituições variam entre aqueles ofertados nas escolas de nível médio, cursos profissionalizantes e cursos de adultos.

7. NT: *Binary divide* (divisor binário): diferenciação existente no RU, de 1965 a 1992, entre instituições politécnicas e universidades.

marginalização e a estigmatização dos dois quintos da população que trabalham nos setores pouco qualificados e mal-remunerados da economia.

Essa marginalização é claramente visível nas políticas governamentais para o ensino superior (ENGLAND, 2003a). A estratégia aqui, como já foi mencionado, é aumentar as matrículas no ensino superior de 43% em 2003, para 50%, em 2010. Independentemente do sucesso ou não da agenda de ampliação de participação, o fato é que a parcela correspondente aos outros 50% da população continuará excluída do ensino superior. Esse grupo é direcionado para cursos profissionais e técnicos destinados a empregos manuais ou não manuais de *status* mais baixo. Na sociedade do conhecimento, a presença da parcela de 50% da população destinada a nunca frequentar o ensino superior ainda reflete uma ambivalência: esses cidadãos são incluídos pelo emprego, mas excluídos pela educação.

Política educacional e o discurso da globalização: educação e mobilidade social

O último elemento do discurso de política educacional é o aumento de oportunidades de mobilidade social na sociedade do conhecimento baseada no critério de mérito. Os desafios, os riscos e as inseguranças da globalização capitalista parecem ser redimidos pelas promessas de formação de capital humano, visando não apenas à empregabilidade, mas, principalmente, à ascensão social. A aquisição de habilidades e qualificações traz consigo a promessa de mobilidade social como recompensa pela “capacidade somada ao esforço” (YOUNG, 1958).

O discurso de política educacional do *New Labour* focaliza a igualdade de oportunidades e a “meritocracia”, e não a equidade. Essa perspectiva considera a equidade como a distribuição justa de desigualdades, e identifica a educação como o mecanismo-chave. Mobilidade social ascendente e descendente são os sinais de sucesso da meritocracia baseada na educação: as pessoas ingressam na hierarquia ocupacional com base em seu mérito e em suas realizações, expressos em qualificações educacionais, e não com base em origem social. Dessa forma, a mobilidade social é um espaço significativo para promover a aquiescência dos cidadãos em relação à formação de competências e empregabilidade.

No entanto, as evidências sobre mobilidade social demonstram claramente que a expansão educacional não vem produzindo os efeitos desejados e previstos (BREEN; GOLDTHORPE, 2001; GOLDTHORPE, 2003; ALDRIDGE, 2004). Além disso, as pesquisas indicam, lamentavelmente, que a mobilidade social diminuiu em comparação com a era social-democrática, quando o comprometimento político com o pleno emprego e mudanças estruturais no mercado de trabalho (redução do emprego manual e expansão dos empregos administrativos em um mercado de trabalho em expansão) possibilitaram aumento significativo da mobilidade social ascendente. Em contraste, o neoliberalismo adotou a “flexibilidade” de mão de obra

do livre mercado, em um contexto de emprego cada vez menos seguro e de hierarquia ocupacional cada vez mais acentuada. Dessa forma, as condições do mercado de trabalho não são propícias para assegurar mobilidade social. Na verdade, as principais características da economia neoliberal – polarização socioeconômica e expansão educacional polarizada – são identificadas como as duas razões principais da atual estagnação da mobilidade social:

A desigualdade de renda aumentou muito rapidamente na Inglaterra desde a década de 1970. Consequentemente, (aumentou) a quantidade de libras esterlinas que separa as pessoas situadas em cada degrau da hierarquia social, tornando a ascensão muito mais difícil [...] Em segundo lugar [...] a expansão do ensino superior [...] beneficiou desproporcionalmente as pessoas de famílias mais ricas (VAN REENEN E MACHIN, 2007, p. 17).

Entretanto, há também uma terceira razão para a mobilidade social: as redes de “A sociedade em rede”. Como argumentamos anteriormente, a expansão educacional reduziu o valor das qualificações educacionais e, nos níveis mais altos da estrutura ocupacional (e de realizações educacionais), qualificações e atributos não educacionais, assim como o capital social das redes, tornaram-se cada vez mais importantes para o acesso a ocupações de *status* elevado. Nos níveis inferiores, nos quais as qualificações educacionais não são tão bem distribuídas, estas continuam a ser importantes, excluindo assim da participação no mercado de trabalho muitos jovens em situação de pobreza e desvantagem. Essa combinação complexa de qualificação educacional e estrutura ocupacional, ao lado de uma educação amplamente reprodutiva, significa que as desigualdades sociais e econômicas tornaram-se cada vez mais polarizadas. Dessa forma, a política educacional, imersa em noções de sociedade do conhecimento como a única alternativa realista diante da globalização capitalista, até agora tem fracassado no provimento das oportunidades prometidas. Pelo contrário: a formação de capital humano nas economias neoliberais globalizadas cria “a armadilha da oportunidade” (BROWN, 2006): desigualdades sociais e educacionais contínuas e arraigadas, o Estado-nação sendo isentado de culpa pela aparente expansão da abertura do sistema educacional, o fracasso educacional é firmemente atribuído ao indivíduo.

Conclusão

Estas reflexões críticas sobre as implicações de política educacional de “A sociedade em rede” criam um retrato um tanto sombrio da política educacional no Reino Unido. Argumentei que os temas e questões levantados por Castells na ideia de capitalismo baseado na informação relacionam-se, até certo ponto, com os discursos de política educacional da sociedade do conhecimento e da globalização. No entanto, diferentemente de Castells, que reconhece em “A sociedade em rede” características capitalistas inerentes, o discurso de política educacional do Reino Unido identifica a educação, sob o disfarce de formação de

capital humano, como solução, garantia e uma nova forma de bem-estar social na era da sociedade do conhecimento e da globalização.

Talvez não cause surpresa que a política educacional tenha fracassado no cumprimento dessas promessas. São promessas demais, e muito pesadas para a educação, que se tornou um espaço de política “supradeterminado” (ALTHUSSER, 1969) para a prevenção e a cura da exclusão, da desvantagem e de desigualdades sociais, para o crescimento econômico, para a modernidade e a mobilidade social baseadas no mérito, para a proteção contra os desafios e os riscos da globalização por meio da formação do capital humano, para... A lista é longa.

Referências bibliográficas

- ABERCROMBIE, N.; WARDE, A. *Contemporary British society*. 2.ed. Cambridge: Polity Press, 1994.
- ALDRIDGE, S. *Life chances and social mobility: an overview of the evidence*. London: Strategy Unit, Cabinet Office, 2004. Disponível em: <www.strategy.gov.uk>.
- ALTHUSSER, L. *For Marx*. London: Allen Lane, 1969.
- BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S. J. *Education policy and social class: the selected works of Stephen J Ball*. London: Routledge, 2006.
- BECKER, G. S. The age of human capital. In: LAUDER, H. et al. (Eds.). *Education, globalisation and social change*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BELL, D. *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. Harmondsworth: Penguin, 1973.
- BRAVERMAN, H. *Labour and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- BREEN, R.; GOLDTHORPE, J. H. Class, mobility and merit: the experience of two British birth cohorts. *European Sociological Review*, v. 17, n. 2, p. 81-101, 2001.
- BROWN, P. The opportunity trap. In: LAUDER, H. et al. (Eds.). *Education, globalisation and social change*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalisation and education: critical perspectives*. London: Routledge, 2000.
- CASTELLS, M. *The rise of network society*. 2.ed. Oxford: Blackwell, 2000.
- ENGLAND. Department for Education and Skills. *The future of higher education, Cmd 5735*. London: The Stationery Office, 2003a.
- ENGLAND. Department for Education and Skills. *Higher standards, better schools for all: more choice for parents and pupils*. London: Stationery Office, 2005.
- ENGLAND. Department of Health. *The new NHS: modern, dependable*. London: Stationery Office, 1997.
- ENGLAND. Office of National Statistics. *Labour Force Survey*, 2003b. Disponível em: <www.statistics.gov.uk/STATBASE/Expodata/Spreadsheets>.
- ENGLAND. Office of National Statistics. *Labour Market Review*, 2006. Disponível em: <www.statistics.gov.uk/cci/nugget_print.asp>.
- ENGLAND. Office of National Statistics. *Labour Force Survey*, 2007a. Disponível em: <www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/LFSHQ>.

- ENGLAND. Office of National Statistics. *The National Statistics Socio-economic Classification*, 2007b. Disponível em: <www.statistics.gov.uk/methods_quality/ns_sec/default.asp>.
- DRUCKER, P. The educational revolution. In: HALSEY, A. H.; FLOUD, J.; ANDERSON, C. A. (Eds.). *Education, economy and society*. London: Collier-Macmillan, 1961.
- FABIAN COMMISSION ON LIFE CHANCES AND CHILD POVERTY. *Narrowing the gap*. London: Fabian Society, 2006.
- FITZ, J.; DAVIES, D.; EVANS, J. *Education policy and social reproduction: class inscription and symbolic control*. London: Routledge, 2007.
- FOUCAULT, M. *Discipline and punish: the birth of the prison*. Harmondsworth: Penguin, 1977.
- GALBRAITH, J. K. *The new industrial State*. Harmondsworth: Penguin, 1969.
- GIDDENS, A.; HUTTON, W. Anthony Giddens and Will Hutton in conversation. In: Hutton, W.; GIDDENS, A. *On the edge: living with global capitalism*. London: Jonathan Cape, 2000.
- GOLDTHORPE, J. H. The myth of education-based meritocracy. *New Economy*, v. 10, n. 4, p. 234-239, 2003.
- GUILE, D. What is distinctive about the knowledge economy? Implications for education. In: LAUDER, H. et al. (Eds.). *Education, globalisation and social change*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HUSSAIN, A. The economy and the educational system in capitalist societies. *Economy and Society*, v. 5, n. 4, p. 413-434, 1976.
- KIRBY, M. et al. *Sociology in perspective*. Oxford: Heinemann, 1997.
- LAUDER, H. et al. (Eds.). *Education, globalisation and social change*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LINGARD, B. It is and it isn't: vernacular globalisation, education policy, and restructuring. In: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalisation and education: critical perspectives*. London: Routledge, 2000.
- LINGARD, B.; OZGA, J. (Eds.). *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. Abingdon: Routledge, 2007.
- LUTTWACK, E. N. *Turbo-capitalism: winners and losers in the global economy*. London: Weidenfeld & Nicholson, 1998.
- MARSHALL, G. *Repositioning social class: social inequality in industrial societies*. London: Sage, 1997.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and social class, 1950. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992.
- MODOOD, T. et al. *Ethnic minorities in Britain: diversity and disadvantage*. London: Policy Studies Institute, 1997.
- MOSS, G. Understanding the limits of top-down management: literacy policy as a telling case. In: COFFIELD, F. et al. (Eds.). *Public sector reform: principles for improving the education system*. London: Institute of Education, 2007. (Bedford Way Paper; 30).
- OZGA, J.; LINGARD, B. Globalisation, education policy and politics. In: LINGARD, B.; OZGA, J. (Eds.). *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. Abingdon: Routledge, 2007.
- REID, I. *Social class differences in Britain*. 3.ed. London: Fontana, 1989.
- TOMLINSON, S. *Education in a post-welfare society*. 2.ed. Buckingham: Open University Press, 2005.

VAN REENEN, J.; MACHIN, S. Why schools are the best tool for targeting social mobility. *Fabian Review*, v. 119, n. 2, p. 16-19, 2007.

WESTERGAARD, J.; RESLER, H. *Class in a capitalist society: a study of contemporary Britain*. London: Heinemann, 1975.

WOLF, A. *Does education matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin, 2002.

YOUNG, M. *The rise of the meritocracy*. Harmondsworth: Penguin, 1958.

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: AVALIAÇÕES E IDEOLOGIAS

Eleni Karatzia-Stavlioti e Haris Lambropoulos

Introdução

Este capítulo investiga a relação entre educação e desenvolvimento econômico, revendo a evolução das pesquisas relevantes dessa área. Considerações econômicas relativas ao valor da educação para o desenvolvimento humano têm existido desde a antiguidade (MACE et al., 2000a, p. 2). No entanto, há diferenças consideráveis entre ideologias, avaliações e maneiras pelas quais essas considerações foram propostas em momentos e em sociedades diferentes (KARATZIA-STAVLIOTI, 2005, p. 140-142).

Depois da Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma rápida expansão dos sistemas educacionais. Houve discussões sobre a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico. Inicialmente, teorias de convergência enfatizaram a necessidade de respostas das sociedades aos desafios dos novos avanços tecnológicos (INGELS; SIROWY, 1983, p. 335). Posteriormente, teorias neomarxistas destacaram o neocolonialismo (WALLERSTEIN, 1974; ALTBACH, 1971; CARNOY, 1974). Em terceiro lugar, apareceram as teorias do neoinstitucionalismo, que focalizavam a cultura educacional mundial; a cultura mundial tornou-se importante referencial de legitimação de política (MEYER et al., 1997; McNEELY, 1995).

Durante esse período do pós-guerra, as organizações internacionais foram fortalecidas pela necessidade mundial de paz e desenvolvimento social, e contribuíram para a criação de um importante discurso internacional sobre educação. Os políticos convidaram especialistas de agências internacionais para orientar reformas educacionais e maneiras de emprestar e de investir dinheiro em educação, de forma a impulsionar o desenvolvimento social e econômico (WOLF, 2004, p. 317; RESNIC, 2006, p. 174; MACE et al., 2000b, p. 2).

A partir da década de 1960, ganhou importância a teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961, 1963, 1993; BECKER, 1964, 1993, 1995; COHN; GESKE, 1998, p. 30-35; JOHNES, 1993, p. 15-18). O conceito de capital humano enfatiza as habilidades e os atributos incorporados nas pessoas e presume que as habilidades possam ser melhoradas por meio de educação e capacitação.

Neste capítulo é analisada a relação entre educação e desenvolvimento econômico, e os argumentos teóricos são discutidos criticamente dentro de um referencial de avaliação. Por fim, o capítulo aponta de que maneira o discurso sobre

educação-desenvolvimento econômico tornou-se a base das reformas e das políticas educacionais em todo o mundo.

Educação e desenvolvimento econômico: teorias

Esta seção investiga as maneiras pelas quais a educação tem sido relacionada ao desenvolvimento econômico e apresenta os argumentos teóricos subjacentes. No núcleo dessas considerações teóricas está o conceito de capital humano, que foi tratado principalmente por economistas da educação. O vocabulário utilizado nos trabalhos relevantes é bastante técnico e especializado. Com essa fundamentação, nenhuma revisão nessa área pode evitar uma apresentação até certo ponto técnica.

Em sua obra histórica, “A riqueza das nações”, Adam Smith (1937) foi o primeiro a identificar o capital humano entre os quatro tipos de capital que reconhecia. Definiu esse capital como habilidades, destreza (física, intelectual, psicológica) e discernimento (capacidade de julgar). A utilização do termo na literatura econômica neoclássica remonta ao artigo de Mincer “Investimento no capital humano e distribuição de renda”, de 1958 (MINCER, 1974). Segundo Becker (1964), capital humano equipara-se a meios físicos de produção, como fábricas e máquinas, no sentido de que: (a) é possível investir em capital humano (por meio de educação, capacitação, assistência à saúde); e (b) o resultado que se obtém depende, em parte, da taxa de retorno do capital humano disponível. Assim sendo, o capital humano constitui um meio de produção no qual investimentos adicionais produzem resultados adicionais. O capital humano é substituível, mas não transferível como terra, trabalho ou capital fixo. Embora economistas utilizem a expressão capital humano, não economistas tendem a falar sobre a importância das “habilidades” da força de trabalho (WOLF, 2002, 2004, p. 317).

Schultz examina duas ideias relacionadas da teoria do capital humano, e essas ideias precisam ser claramente diferenciadas. A primeira está relacionada com os motivos que justificam o dispêndio de dinheiro em educação, e a outra se relaciona com atividades criadoras de capital humano (como a saúde). Blaug acredita que o conceito de capital humano é a ideia de que as pessoas gastam dinheiro consigo mesmas de diversas formas, não apenas para desfrute imediato, mas para futuros retornos pecuniários e não pecuniários (BLAUG, 1972, p. 29). É essa a noção que foi atacada por Schaffer (1961).

A segunda ideia da teoria de capital humano é que, por meio de educação e capacitação, as pessoas adquirem atributos que as tornam mais produtivas no mercado de trabalho. O valor desse capital humano incorporado nelas (e na sociedade) pode ser medido e pode ajudar a explicar o crescimento econômico. Em outras palavras, pessoas que alcançaram níveis educacionais mais altos ou receberam mais capacitação no emprego incorreram em um custo porque durante o período de estudos ou treinamento desistiram da oportunidade de receber salários. Além

disso, sua produtividade aumentou, o que por sua vez resulta em ganhos mais altos, supondo que os trabalhadores sejam remunerados de acordo com seu produto marginal. Nesse sentido, a teoria explica as diferenças individuais de ganhos em um mercado de trabalho competitivo.

Vem sendo construído, desde a década de 1960, um discurso de legitimação de políticas pelo desenvolvimento da educação com base em seu valor econômico para os indivíduos e para a sociedade. É importante apresentar os argumentos utilizados nos debates mais relevantes. Esses argumentos podem ser agrupados da seguinte forma:

1. *Análise da taxa de retorno* – baseia-se em aspectos da teoria do capital humano, segundo a qual a educação é tratada como investimento que pode aumentar a produtividade e produzir retornos monetários e não monetários.
2. *Abordagem de recursos humanos* – utiliza a ideia de que, por meio de educação e capacitação, poderiam ser planejadas e atendidas necessidades futuras específicas de trabalhadores qualificados, com vistas ao desenvolvimento econômico.
3. *Análises sobre educação e crescimento econômico* – baseiam-se na ideia de que a educação tem papel multiplicador importante na análise do crescimento econômico.

Análise da taxa de retorno

Esta análise presume que seja a educação a principal responsável pela melhor remuneração percebida por pessoas com nível educacional mais alto em comparação com os menos instruídos. Os motivos pelos quais educação e ganhos estão tão estreitamente relacionados e outras explicações oferecidas são discutidos na literatura relevante em seções com tópicos tais como “coeficiente alfa”, “hipótese de triagem” e “doença do diploma” (PSACHAROPOULOS; WOODHALL, 1985, p. 34-39; MACE et al., 2000b, p. 23-30).

A análise da taxa de retorno é um tipo particular de análise de custo-benefício. Trata-se de uma técnica em que são relacionados os custos e os benefícios de um investimento em educação. A taxa de retorno de qualquer projeto de investimento é simplesmente a taxa de lucro que equipara o desconto do valor presente de benefícios esperados e o valor presente de custos do projeto. A taxa privada de retorno poderia ser um fator que influenciaria os alunos em suas decisões sobre continuar seus estudos ou ingressar no mercado de trabalho. Foram apresentadas diversas objeções a essa técnica, e sua importância na avaliação do trabalho nesse campo é bastante significativa. Essas objeções podem ser categorizadas como limitações dos dados, perfis de corte transversal, benefícios de consumo, indeterminação, e o questionamento sobre a educação como causa única de ganhos mais altos (coeficiente alfa) (WOLF, 2002; MACE et al., 2000b, p. 24-30).

O primeiro problema prático para o cálculo de taxas de retorno, especialmente em países em desenvolvimento, é a limitação de informações, uma vez que, em circunstâncias ideais, são enormes as exigências de dados. Na prática, nenhum país dispõe de informações tão detalhadas, mas é perfeitamente possível obter dados suficientes até mesmo por meio de formulação de suposições.

De maneira geral, dados sobre ganhos baseiam-se no registro de um momento ou são transversais. Portanto, não representam a progressão de ganhos de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos ao longo de sua vida produtiva, o que provavelmente não faz muita diferença em termos do futuro próximo, e particularmente do período do ensino superior em tempo integral. Mas, para períodos mais extensos, e especialmente na sociedade contemporânea em processo de mudança, a diferença pode ser considerável (KARATZIA-STAVLIOTI; LAMBROPOULOS, 2006, p. 21-30).

Benefícios de consumo são uma questão importante, e qualquer que seja, a proporção de gastos incorridos por motivo de consumo não deve ser incluída na mensuração de custos para os cálculos da taxa de retorno. Além disso, gastos com educação podem resultar em benefícios de consumo futuros, tais como sensação de bem-estar ou de melhoria de qualidade de vida. Esses benefícios de consumo futuro evidentemente não serão captados em cálculos de taxa de retorno que medem benefícios em termos de aumentos salariais.

O fator incerteza vem ganhando importância na sociedade do conhecimento (EUROPEAN UNION, 1996; COUNCIL OF EUROPE, 2003). A expectativa de ser capaz de trabalhar ou de trabalhar na mesma área ao longo da vida também está sujeita a uma crescente incerteza no mundo contemporâneo. Pode-se esperar que os indivíduos reajam à incerteza e ao risco de formas diferentes, um fato que deve ser levado em consideração em estimativas de avaliação empíricas.

Na comparação de fluxos médios de renda, é preciso supor que a diferença total entre ganhos médios resulte de educação adicional. Um momento de reflexão evidencia que esse não é necessariamente o caso. Uma série de características do indivíduo pode levá-lo a um estágio superior de educação e de rendimento. Essas características podem ser: pertencer a uma classe socioeconômica mais alta, possuir inteligência e habilidades acima da média, ou ambição e motivação acima da média. A proporção do aumento de rendimentos daqueles com nível educacional mais alto, atribuída diretamente à educação, é denominada coeficiente alfa. O valor real do coeficiente alfa é uma questão aberta ao debate (DENISON, 1962). Sugeriu-se que os efeitos da habilidade natural podem ser mais intensos em determinadas idades, ou para algumas categorias de trabalhadores instruídos, do que em outros casos. Nesse sentido, devem ser associados valores diferentes ao coeficiente alfa para cálculos diferentes (MACE et al., 2000b, p. 25).

Existem, além desse, outros problemas de natureza mais técnica. Relacionam-se com a utilização das funções de ganhos em qualquer modelo de análise de custo-benefício. No entanto, as críticas construtivas a esses problemas resultaram em novos

refinamentos e extensões complexas do modelo matemático básico. A literatura pertinente refere-se a isso nas seções sobre “funções de ganhos estendidas” (MONK, 1990; KARATZIA-STAVLIOTI; LAMBROPOULOS, 2006, p. 150-157). Nesses modelos estendidos houve acréscimo significativo de sensibilidade para análises de capital humano.

A taxa social de retorno mede a lucratividade dos gastos da sociedade com educação. A taxa social de retorno dos gastos com educação tem sido utilizada como guia para a alocação de recursos entre o setor educacional e outros setores da economia, e também dentro do próprio setor educacional. Os problemas que se aplicam à análise da taxa social de retorno relacionam-se com os problemas da análise da taxa privada de retorno. Por exemplo, o problema de limitação de dados manifesta-se com maior intensidade em países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos. Outros problemas da taxa social de retorno são: a educação como filtro, se os ganhos refletem produtividade, e as externalidades associadas à educação.

O problema denominado “educação como filtro” está relacionado com a questão do tamanho do coeficiente alfa discutido acima. Embora a noção seja complexa, é possível explicá-la de forma simples como sendo a situação em que a educação não melhora diretamente as “habilidades e a produtividade” dos trabalhadores, tal como sustenta a teoria do capital humano, mas simplesmente identifica “trabalhadores com habilidades e atributos pessoais superiores” (DORE, 1976, p. 79-99; JOHNES, 1993, p. 18-26; PSACHAROPOULOS, 1994, p. 45).

Para que a análise da taxa social de retorno seja mais válida, os ganhos utilizados nesse cálculo devem refletir a contribuição do trabalhador para o resultado, ou seja, sua produtividade. Essa questão está relacionada com as imperfeições do mercado de trabalho. Certos tipos de mão de obra podem influenciar seus ganhos por meio do controle do ingresso na ocupação – como, por exemplo, o poder monopolista no ingresso na profissão médica. Alguns empregadores têm considerável controle sobre a aquisição de mão de obra – por exemplo, ingresso no funcionalismo público, especialmente em países como a Grécia, onde os funcionários públicos representam uma alta proporção dos trabalhadores (MAGOULA; PSACHAROPOULOS, 1999). Além disso, nem sempre há um conhecimento perfeito sobre o mercado de trabalho: muitos empregadores não sabem de que forma seus lucros serão afetados pela utilização de trabalhadores mais qualificados, e muitas vezes os empregados não estão bem informados sobre oportunidades de trabalho.

Pode-se argumentar que a questão da relação entre ganhos e produtividade só pode ser respondida por meio do exame da operação do mercado de trabalho específico que, obviamente, difere significativamente entre os países. Se os mercados de trabalho são suficientemente competitivos para sugerir que os ganhos aumentam ou diminuem refletindo forças do mercado, a análise de taxa de retorno mostra-se válida e valiosa. Se os ganhos não são determinados dessa forma, a análise de taxa

de retorno não tem validade do ponto de vista teórico, e a relação prevista entre educação e ganhos não é real (MACE et al., 2000b).

É importante fazer distinção entre benefícios monetários e não monetários indiretos (PSACHAROPOULOS, 1994), ou as externalidades da educação. A questão principal é que as avaliações de benefícios externos da educação seriam acrescentadas às estimativas de benefícios sociais líquidos do investimento em educação. O que realmente importa não é se a educação como um todo produz benefícios que reverterão para a sociedade. É claro que isso acontece (MACE et al., 2000b, p. 40).

A questão é se as externalidades são maiores em alguns níveis ou tipos de educação do que em outros, ou se as externalidades da educação são mais ou menos significativas do que para outros tipos de investimento. Outra questão importante é se o investimento em educação pode ajudar a tornar o investimento social mais produtivo e, de modo geral, tornar os indivíduos mais eficazes no mundo contemporâneo (PSACHAROPOULOS; WOODHALL, 1985, p. 54; ALAHIOTIS; KARATZIA-STAVLIOTI, 2006, p. 140-145).

Segundo a descrição feita por Dore, há três grupos de explicações: (i) mecanismos de investimento, que significam que a educação de fato transforma as pessoas de alguma forma útil e produtiva; (ii) mecanismos causais comuns – maneiras pelas quais a correlação entre educação e ganhos pode ser remetida a outros fatores que são a causa subjacente de ambos – por exemplo, a capacidade dos indivíduos; e (iii) mecanismos institucionais – maneiras pelas quais a correlação pode ser atribuída a certas práticas estabelecidas (isto é, práticas de recrutamento com base em credenciais), que podem ou não estar fundadas em crenças sobre a eficácia dos outros dois mecanismos (DORE, 1976, p. 81).

Abordagem de recursos humanos no planejamento educacional

Sob a abordagem de recursos humanos (ARH), o fator que determina o planejamento educacional é a taxa de crescimento desejada para a economia ou para um setor da economia nacional, o que se traduz em uma exigência educacional/ocupacional que é, ela própria, determinada por fatores tecnológicos, e não por fatores econômicos. O mérito desse método de planejamento tem dois aspectos: possibilita o planejamento educacional no longo prazo e indica o número exato de recursos humanos necessários. Dadas essas duas vantagens da abordagem de requisitos de recursos humanos (ARH), não causa surpresa que essa abordagem tenha-se tornado, segundo Mark Blaug, “o principal método mundial para a integração de planejamento educacional e planejamento econômico” (BLAUG, 1972, p. 137). E como mostraram claramente Youdi e Hinchliffe, continua a manter essa posição proeminente (YOUDI; HINCHLIFFE, 1985, p. 249). Cohn e Geske acreditam que a importância particular da abordagem de previsão de capacidade de trabalho esteja relacionada com sua ampla utilização na área

internacional, especialmente pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), que utiliza análises da ARH para fins de investimento (COHN; GESKE, 1998, p. 211).

Toda a questão de intervalos de tempo e sua importância no planejamento educacional é ilustrada pela discussão do “ciclo da teia” (MACE et al., 2000b, p. 42). Isso significa que é excessivamente longo o intervalo de tempo entre uma decisão de expandir a oferta de capacidade de trabalho humano e o momento em que os novos graduados estão prontos para o emprego. Dessa forma, mudanças no “preço” ou nos ganhos podem levar graduados ou empregadores a reagir de forma exagerada, e os ganhos terão amplas flutuações, sem que conduzam necessariamente a um equilíbrio.

O principal aspecto em questão não é se existem intervalos de tempo, ou se esses intervalos são significativos. A discordância básica se refere à capacidade do mercado em eliminar carências ou excessos de oferta de forma razoavelmente rápida; ou ainda se há necessidade de fazer o planejamento de força de trabalho humano e de estabelecer equilíbrio no mercado de trabalho. A ARH assume diversas formas no planejamento, de acordo com as técnicas utilizadas nos procedimentos de avaliação (MACE et al., 2000b, p. 41-48; KARATZIA-STAVLIOTI; LAMBROPOULOS, 2006, p. 158-166).

No *Mediterranean Regional Project* (Projeto Regional do Mediterrâneo – MRP) foi utilizado um método sintético. Esse método, que foi aplicado em nove países da região mediterrânea, combina aspectos de outras abordagens e é considerado a tentativa mais deliberada e abrangente de formalizar o vínculo entre provimento educacional e crescimento econômico. O método segue seis estágios. Primeiro, são calculados os requisitos educacionais para todos os setores da economia. No estágio seguinte esse resultado é comparado com a oferta esperada de trabalhadores com todos os tipos de qualificação educacional que estarão disponíveis com base no fluxo atual do sistema educacional. A diferença entre o que é necessário para atingir a meta de crescimento e a oferta prevista indica o aumento de matrículas no sistema educacional necessário para que a meta seja atingida. O cálculo leva a estimativas do aumento necessário em relação ao número de professores, aos prédios escolares, à infraestrutura técnico-pedagógica etc.

Embora existam diversas formas diferentes de ARH, todas compartilham a característica de assumir que trabalho e economia estão associados de forma rígida, determinada pela tecnologia de produção. Assumem também que salários, preços e custos são irrelevantes para essas relações. As críticas à abordagem têm sido de dois tipos. Em primeiro lugar, argumentou-se que os dados e as técnicas utilizados eram demasiadamente rudimentares para atingir seus objetivos. A segunda forma de crítica argumenta que dados de melhor qualidade e técnicas mais refinadas não produzirão previsões mais confiáveis, uma vez que os conceitos básicos da abordagem estão baseados em percepções falsas em relação à estrutura e ao funcionamento dos mercados de trabalho (YOUUDI; HINCHLIFFE, 1985, p. 249).

É o segundo tipo de crítica que requer um comentário aqui. As críticas à ARH no que se refere ao planejamento relacionam-se aos pressupostos estabelecidos sobre a função produtiva, mudanças de produtividade, mudanças ocupacionais, definições ocupacionais, influência de preços e custos, efeitos de oferta, planos do empregador e comparações internacionais. Esses pressupostos opõem-se significativamente àqueles assumidos pelos estudos de taxa de retorno. Representam outra visão de mundo em termos de especificação da função produtiva. Os proponentes da ARH presumem que seja válido associar todos os insumos da economia – terra, trabalho, capital – e elaborar uma relação entre esses insumos e os resultados (em geral, Produto Interno Bruto – PIB). A partir desses cálculos, é possível dizer, por exemplo, quantos engenheiros são necessários para produzir determinado PIB. Não há, no entanto, uma justificativa teórica para a utilização de uma função de produção desse tipo, a qual não supõe nenhuma substituição de insumos.

As evidências disponíveis sugerem que não há absolutamente razão alguma para aceitar os pressupostos da ARH de possibilidades de substituição nulas ou quase nulas (MACE et al., 2000b, p. 41-42). É difícil prever as mudanças tecnológicas no mundo contemporâneo (COUNCIL OF EUROPE, 2003), o que é muito importante na determinação da distribuição ocupacional da força de trabalho, e por esse motivo deve ser levada em consideração com seriedade. As mudanças tecnológicas podem provocar substituição de capital por trabalho ou um tipo de recurso humano por outro.

Além disso, mudanças de produtividade devem ser levadas em conta em qualquer previsão de recursos humanos. As evidências disponíveis sugerem ser impossível prever com precisão mudanças na produtividade futura. A ocupação deve ser definida em termos das tarefas desempenhadas no trabalho – ou seja, é necessário dispor de uma “descrição do trabalho” e de uma “especificação do trabalho”. Questões sobre a possibilidade de substituição tornam-se questões sobre mobilidade ocupacional. Evidências recentes apresentadas pela União Europeia sugerem que, no futuro próximo, os indivíduos mudarão de carreira ocupacional mais de quatro vezes ao longo da vida (EUROPEAN UNION, 1996).

Mudanças em preços e custos normalmente são ignoradas no planejamento de recursos humanos. Presume-se que tais mudanças não tenham influência nem sobre a demanda por fatores de produção – por exemplo, mão de obra e capital – nem sobre a oferta de fatores de produção. Ficou demonstrado que a elasticidade da substituição é maior do que zero, e que a substituição ocorreu à medida que houve alterações nos preços relativos. Além disso, há um consenso geral em meio a economistas de que são necessários mais modelos plenamente especificados para alcançar resultados mais realistas; tais modelos levarão em consideração forças de oferta e de demanda (JOHNES, 1993; MACE et al., 2000b, p. 42).

Uma prática usual no planejamento de recursos humanos é utilizar as opiniões e previsões dos empregadores sobre necessidades futuras. Algumas vezes são

calculados números precisos, outras vezes é o conjunto de opiniões dos empregadores, ao invés de uma estimativa precisa, que dá margem às exigências de “necessidades”. Em ambos os casos, supõe-se que as empresas prevejam suas necessidades futuras e tenham planos relativos a recursos humanos; seus planos baseiam-se em informações detalhadas sobre sua futura participação no mercado e sobre os futuros salários e processos relacionados, inclusive uma definição precisa das ocupações.

Muitas previsões sobre necessidades futuras de força de trabalho qualificada utilizam comparações internacionais, supondo que os planejadores educacionais possam aprender com a experiência de outros países sobre a relação entre educação e crescimento econômico. Subjacente a essa noção está a ideia de que existe alguma rota internacional de crescimento de recursos humanos; aceitam-se todos os pressupostos da ARH discutidos acima e, além disso, admite-se que esses pressupostos sejam igualmente válidos para todos os países. Aparentemente, não causa surpresa que as evidências empíricas ofereçam tão pouco apoio à validade dessa abordagem, tratando-se de uma abordagem tão obviamente inválida do ponto de vista conceitual (MACE et al., 2000b, p. 46). Entretanto, apesar de todo o trabalho empírico e conceitual a seu respeito, esse método de planejamento continua a ser utilizado ao redor do mundo pelas organizações internacionais e pelos governos.

Educação e crescimento econômico

Nesta seção, pretende-se apresentar criticamente os métodos que têm sido utilizados para estabelecer um vínculo causal entre investimento em educação e crescimento econômico. Os principais métodos utilizados têm sido o método de função produtiva (DENISON, 1964) e as comparações e estimativas internacionais derivadas principalmente de estudos de taxa de retorno. Os métodos de função produtiva situam-se no referencial do “marco analítico para entender crescimento”, uma vez que buscam explicar e quantificar a contribuição dos diversos fatores de produção para o crescimento econômico. A questão levantada pelos economistas da educação analisa até que ponto a educação contribui para o crescimento. Evidentemente, o crescimento econômico é um processo complexo que envolve mais do que apenas a formação de capital humano físico. Educação, habilidades humanas, conhecimento inovador e mobilidade dos recursos humanos também são fatores importantes.

Na teoria ortodoxa de crescimento, a equação básica de produção afirma que os níveis de resultados podem ser explicados pelos níveis de certos insumos básicos (simplesmente os insumos físicos de capital e mão de obra); assume também que, *ceteris paribus*¹, o aumento na quantidade de qualquer desses insumos aumentará o

1. NT: Em latim no original: todas as outras coisas permanecendo iguais.

resultado total (SOLOW, 1956; LUCAS, 1988; LEE, 1998). Variáveis não econômicas, como variáveis de capital humano, não têm função alguma nos modelos mais antigos. Sob a lei de retornos decrescentes em relação à escala, os modelos neoclássicos trazem algumas implicações para a economia: particularmente, a constatação de que, à medida que aumenta a reserva de capital, o crescimento econômico sofre desaceleração. Para manter o crescimento da economia, é preciso capitalizar o influxo incessante de progresso tecnológico, que é “exógeno” ao sistema. A realidade implicava que não apenas a tecnologia, mas também outros fatores podem ser responsabilizados pelo desempenho superior fora do âmbito do modelo neoclássico de crescimento. Essas questões foram abordadas por um novo paradigma desenvolvido na década de 1980, conhecido como “modelos de crescimento endógeno”. Isso se deu pela ampliação do conceito de capital, por meio da inclusão do capital humano e da tecnologia como endógenos ao sistema. Nesse sentido, o novo paradigma não acompanha a lei de retornos decrescentes e de produção de externalidades.

Esse modelo pode ser corrigido (e o tem sido), para levar em consideração a qualidade da força de trabalho e o progresso técnico (SCOTT, 1998; WOLF, 2004, p. 330). A forma pela qual essa equação é expressa estimula os indivíduos a equiparar crescimento com acumulação de insumos distintos. No entanto, o crescimento não depende apenas de quantidades, mas também do modo pelo qual as coisas se combinam e interagem. É verdade que organizações internacionais, e particularmente os políticos, respondem a ideias diretas; preferem também políticas que possam implementar a partir do centro, de cima para baixo, de forma cumulativa e sem entrar em negociações intensivas com as complexidades envolvidas na educação (PRITCHETT, 1996; WOLF, 2004, p. 330; COWEN, 2006, p. 571).

Embora existam evidências de pesquisa (PSACHAROPOULOS, 1994, p. 24) indicando que a educação contribui de forma direta e indireta para o crescimento econômico, a relação do tipo ovo-galinha entre educação e crescimento jamais poderá ser inteiramente estabelecida. Apesar disso, é possível encontrar sustentação consistente para a noção de que o elo causal mais provável vai da educação para o crescimento econômico, e não o contrário (APPLETON; TEAL, 1998, p. 1).

Essa última conclusão levou a uma política de investimento na educação que hoje está assumida de maneira consistente pelas organizações e instituições internacionais (WORLD BANK, 1996, 1999; OECD, 1998b; EUROPEAN UNION, 2003). Em uma revisão das implicações que o investimento em educação teve sobre o crescimento econômico em todo o mundo, o Banco Mundial argumenta:

Melhor compreensão das relações entre educação, nutrição, saúde e fertilidade garante maior atenção à educação [...] Portanto, a educação é mais importante para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza do que costumava ser, ou do que se entendia que fosse (WORLD BANK, 1996, p. 92).

As abordagens e a pesquisa

Nesta seção são relatadas as principais comparações entre países, utilizando uma ou outra das abordagens acima e os dados empíricos relevantes. Embora o nível das críticas varie entre os pesquisadores, esta revisão demonstra de que forma essas comparações confundiram a ideia de que mais educação se traduz em mais crescimento e desenvolvimento econômico.

Em mais de 40 anos de história de estimativas de retornos de investimentos em educação, foram realizadas várias revisões dos resultados empíricos; foram feitas tentativas no sentido de estabelecer padrões e formular princípios (a partir desses estudos em nível micro) que pudessem ser utilizados em todos os países (JOHNES, 1993; PSACHAROPOULOS, 1994; COHN; GESKE, 1998; MACE et al., 2000b). Após a primeira década de investimento maciço em educação, a confiança no crescimento econômico começou a dissipar-se no início da década de 1970, quando a crise do petróleo influenciou o discurso educacional estabelecido em relação à autonomia da escola, descentralização e gerencialismo. Os países foram aconselhados a gerir seus recursos de forma mais eficiente e eficaz (MATTHEOU, 2002, p. 20; KARATZIA-STAVLIOTI, 2005, p. 140).

Em revisões recentes (CERI, 1998; HEATH, 1998; ASPLUND; PEREIRA, 1999; PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002; PETRAKIS; STAMATAKIS, 2002), foram mantidos os padrões clássicos de retornos decrescentes da educação por nível de desenvolvimento econômico e nível educacional. No entanto, os resultados detalhados parecem ser inconclusivos em termos do estabelecimento de qualquer evidência causal e concreta do vínculo entre educação e desenvolvimento econômico. Os resultados desses estudos de revisão são resumidos a seguir, para revelar as variações existentes, tanto entre os argumentos teóricos quanto entre as aplicações empíricas. Essas variações relacionam-se estreitamente com as críticas das abordagens teóricas descritas na seção anterior.

Em primeiro lugar, há evidências de que a educação é um investimento lucrativo, tanto do ponto de vista social quanto privado. Psacharopoulos e Patrinos (2002) utilizaram seis novos estudos de avaliação e atualizaram estimativas relativas a 23 países, demonstrando que os retornos privados do ensino superior estão aumentando. De modo geral, verifica-se que são mais altos do que os retornos sociais. No entanto, a evidência baseou-se no pressuposto de que os ganhos mais altos dos indivíduos com nível educacional mais alto refletem sua maior produtividade. Esse aumento de produtividade seria devido ao acréscimo de educação (capital humano) que adquiriram – sendo essa a questão bastante controversa identificada na seção anterior.

A taxa média de retorno em países desenvolvidos foi consideravelmente mais alta para o ensino primário do que para os níveis secundário ou superior (PSACHAROPOULOS, 1994; PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002). Essa

constatação sugere que o ensino primário deve receber prioridade máxima como forma de investimento em recursos humanos. No debate relevante, é amplamente aceito, mesmo pelos mais críticos, que o investimento em educação compulsória conduziu países em desenvolvimento ao desenvolvimento econômico (WOLF, 2004, p. 320). Observa-se normalmente que, de maneira geral, chega a 10% a taxa média de retorno de cada ano adicional de escolaridade, e que essa taxa varia segundo o nível de renda do país. Os retornos mais altos ocorrem para países de renda baixa e média, mas, ainda assim, não são idênticos. Novas estimativas nacionais e estimativas atualizadas para 42 países (PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002) mostram que os retornos médios da escolarização são mais altos na região da América Latina e Caribe e na região da África ao sul do Saara. Na Ásia, os retornos da escolarização estão por volta da média mundial. Entretanto, devido a limitações dos dados (ver seção anterior), essas comparações são grosseiras.

Como se pode observar nas tabelas do Apêndice, os retornos são mais baixos nos países de alta renda da OCDE. Os retornos médios da escolarização são mais baixos no grupo de países da Europa, do Oriente Médio e do Norte da África que não pertencem à OCDE. No decorrer dos últimos 12 anos, verificou-se que os retornos médios da escolarização diminuíram em 0,6 ponto percentual (PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002). Ao mesmo tempo, os níveis médios de escolaridade aumentaram, o que deve ser investigado e considerado de forma séria e cautelosa, especialmente nas comparações entre países. Além disso, com base nas estimativas de avaliação mencionadas acima, de modo geral as mulheres têm retornos mais altos de seus investimentos em escolarização. Mas os retornos da educação primária são muito mais altos para os homens (20%) do que para as mulheres (13%); por outro lado, as mulheres têm retornos mais altos da educação secundária (18% contra 14%).

A maior parte desses pontos de vista, que são semelhantes àqueles apresentados por Psacharopoulos em 1994, foi questionada, especialmente na década de 1990, por pesquisadores que estudavam a África ao sul do Saara. Bennell (1996) apresenta dois argumentos. Em primeiro lugar, as fontes originais não dão sustentação às estimativas de Psacharopoulos. Em segundo lugar, até onde hoje é possível comprovar, “a taxa convencional de retorno de padrões educacionais certamente não prevalece na África ao sul do Saara nas atuais condições do mercado de trabalho” (PSACHAROPOULOS, 1994, p. 195). A segunda objeção é sugerida também pela pesquisa sobre retornos da educação na África ao sul do Saara realizada por Appleton, Hoddinott e MacKinnon (1996). Esse estudo sugere retornos (privados) médios da educação bastante inferiores àqueles apresentados por Psacharopoulos (1994), o que ocorre tanto na escolarização primária como na secundária, embora esta última aparentemente ainda apresente retornos substanciais.

As questões abordadas em estudos similares (KINGDON, 1997; BEHRMAN et al., 1996) relacionam-se às questões e aos problemas de especificação da função de ganhos (quanto à inclusão de habilidades cognitivas e *background* parental), e a

operações do mercado de trabalho. A conclusão que extrairíamos das evidências sugere que a variável educação pode atribuir ênfase excessiva aos retornos para o capital humano, mas não em grau muito alto. Sugere também que a principal influência do número de anos de educação sobre os rendimentos é mediada por seus efeitos sobre habilidades cognitivas, e não, como sugere a explicação de sinalização (obtida pela escolarização como significante), indiretamente por meio da capacidade de sinalização.

Appleton e Teal (1998) apresentam evidências de que a taxa de retorno diminui em função do nível de educação – padrão que consideram similar em toda a África ao sul do Saara, e que difere do que foi relatado por Psacharopoulos (1994). Argumentam que o declínio ocorreu em um contexto de rápida expansão da educação e de taxas muito baixas de crescimento do capital físico. Nesse contexto, seriam esperadas baixas taxas de retorno da educação.

O método de comparações internacionais referentes ao desenvolvimento de recursos humanos e crescimento econômico presume a existência de rotas para o crescimento de recursos humanos. Essa noção foi a fundamentação do *Mediterranean Regional Project* (MRP), do qual participaram, na década de 1960, países como Portugal, Espanha e Grécia, visando ao desenvolvimento econômico por meio do planejamento educacional. Itália, Espanha, Portugal, Iugoslávia, Turquia e Grécia reformaram afinal seus sistemas educacionais com vistas ao desenvolvimento econômico, tirando partido de sua participação no MRP, que foi financiado pela OCDE e pelo Banco Mundial (MACE et al., 2000b, p. 43; KARATZIA-STAVLIOTI; LAMBROPOULOS, 2006, p. 166-180).

A Grécia, por exemplo, promoveu reformas educacionais específicas, principalmente na educação profissionalizante, para atender às exigências estabelecidas pelo projeto MRA (OECD, 1965; PSACHAROPOULOS; KAZAMIAS, 1985). No entanto, anos depois da publicação do relatório do MRA, pesquisadores gregos apontaram a natureza “assintótica” da relação entre educação e crescimento econômico, uma vez que o país ainda não havia alcançado os níveis de crescimento econômico esperados em função das reformas educacionais realizadas (PESMAZOGLOU, 1987).

Aparentemente, a situação das políticas atuais da Grécia ainda é conduzida por trajetórias semelhantes. O discurso de política, entretanto, vem sendo cuidadosamente ajustado àquele utilizado nas políticas internacionais contemporâneas. Em um relatório recente da OCDE (OECD, 2003, p. 31) sobre a promoção de aprendizagem permanente, lê-se que a Grécia precisa defrontar-se com o desenvolvimento tecnológico e com a transição da sociedade da informação para a sociedade do conhecimento. O relatório afirma também que a assistência financeira oferecida à Grécia para a educação pelo *European Structural Fund*² (EPEAEK I e EPEAEK II) desde a década de 1990 foi um instrumento financeiro fundamental para o desenvolvimento de recursos humanos e de posições de emprego. O papel das duas

2. NT: Fundo Estrutural Europeu.

instituições – OCDE e União Europeia – foi importante para a promoção de um discurso que pede a adaptação dos recursos humanos às necessidades do mercado em constante transformação (TSAKLOGLOU; CHOLEZAS, 2005). As metas quantitativas estabelecidas pelos planos do Ministério da Educação baseiam-se na promoção de desenvolvimento econômico por meio da educação. Isso se dá porque o crescimento dependerá da mobilização de todos os recursos humanos e, ainda mais importante, da disponibilidade de uma força de trabalho altamente qualificada, com as habilidades necessárias para dominar tecnologias avançadas e para adaptar-se às mudanças (TSAKLOGLOU; CHOLEZAS, 2005, p. 30).

A utilização de um conjunto de metas quantitativas para a educação (OECD, 1998b; 2005; EUROPEAN UNION, 2004) e de levantamentos internacionais para o estabelecimento de padrões de planejamento educacional está relacionada às ideias subjacentes à base da abordagem de desenvolvimento de recursos humanos. Na Grécia, por exemplo, o Ministério da Educação estabeleceu como meta para 2008 o acesso à educação e à capacitação profissional para todos os jovens de 15 a 20 anos de idade (GREECE, 2001).

A questão do relacionar letramento e crescimento econômico surgiu na década de 1960. Na década de 1980, Hicks (MACE et al., 2000b) examinou a relação entre crescimento e letramento como medida de desenvolvimento educacional e expectativa de vida para 83 países em desenvolvimento no período de 1960 a 1977. Verificou que os 12 países em desenvolvimento onde as taxas de crescimento aumentaram mais rapidamente apresentavam níveis de letramento e expectativa de vida significativamente acima da média. De acordo com os resultados, não só os níveis de letramento melhoram com o nível de renda nacional, mas também os 12 países examinados têm níveis de letramento e expectativa de vida mais altos do que seria previsível para países de seu nível de renda com base na regressão entre letramento e renda *per capita*. Outras análises de Hick parecem confirmar a existência de relação entre crescimento econômico e desenvolvimento de recursos humanos, medidos com base em letramento e expectativa de vida.

Diante das mudanças radicais ocorrem nos mercados de trabalho contemporâneos, são necessárias investigações mais aprofundadas sobre os fatores que podem influenciar o crescimento econômico. Por exemplo, em 1981, quando examinou a relação entre educação e crescimento econômico em 25 dos maiores países do mundo, Easterlin (MACE et al., 2000b) concluiu que a difusão da tecnologia do crescimento econômico moderno dependia do maior potencial de aprendizagem e motivação resultante do desenvolvimento qualitativo da educação formal (GUENA; ELGAR, 1999; OECD, 2006; CUHNA; HECKMAN, 2007).

Um estudo realizado nos Estados Unidos por Ishikawa e Ryan (2002) utiliza dados do *National Adult Literacy Survey*³ para examinar a relação entre educação e

3. NT: Levantamento Nacional sobre Alfabetização de Adultos.

rendimentos. As habilidades básicas são divididas entre aquelas adquiridas por meio da educação e aquelas adquiridas de outras formas. O estudo verifica que, na maior parte delas, o que conta é a essência da aprendizagem na escola – o capital humano acumulado. No entanto, esses estudos não avançaram na investigação de quais parâmetros da educação são mais eficazes no investimento em capital humano, e de que forma o são. Atualmente, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) –, da OCDE (OECD, 2005) avalia o letramento em diversos países. As comparações baseadas em resultados do Pisa são utilizadas em discussões sobre a eficácia de diversos sistemas educacionais, por vezes de forma muito pouco crítica (WOLF, 2004, p. 320; KARATZIA-STAVLIOTI, 2005, p. 145).

O efeito do capital humano no crescimento de países cujos níveis de desenvolvimento são significativamente diferentes foi revisto recentemente em um estudo de Petrakis e Stamatakis (2002). Os autores discutiram pesquisas anteriores e concluíram que, de modo geral, a maior parte da literatura sobre crescimento e o trabalho empírico sobre capital humano conduziria, em primeiro lugar, à constatação de que economias com maior reserva de capital humano registram crescimento mais acelerado; e, em segundo lugar, à confirmação de que o investimento na educação constitui um pré-requisito para a criação de capital humano que, por sua vez, gera ideias e promove desenvolvimento de novos produtos (ROMER, 1992; McMAHON, 1998).

O trabalho empírico de Petrakis e Stamatakis (2002) tenta desvelar diferenças entre economias de mercado desenvolvidas da OCDE e de países menos desenvolvidos (PMD). Os resultados empíricos do cruzamento dos conjuntos de dados dos países sugerem que o vínculo entre educação e crescimento varia em função de níveis diferentes de desenvolvimento econômico. Sugerem também que a educação primária e secundária parecem ser mais importantes nos PMD, ao passo que as economias da OCDE dependem principalmente do ensino superior. Seus resultados indicam as diferenças estruturais entre os países da OCDE e os PMD na forma pela qual o investimento na educação está relacionado com o crescimento. Essa conclusão é consistente com os aspectos comentados anteriormente sobre a necessidade de investigar o mercado de trabalho específico antes de aplicar qualquer tipo de análise e avaliação de capital humano.

Avaliação, discussão e reflexões

Nesta seção, a discussão focaliza principalmente as maneiras pelas quais o vínculo entre educação e desenvolvimento econômico tem sido utilizado e fundamentado empiricamente. Além disso, são apresentadas reflexões sobre as aplicações do vínculo específico feitas pelos políticos e pelas organizações e instituições internacionais a respeito das relações entre educação e desenvolvimento econômico. Dessa forma, é avaliada a eficácia do trabalho realizado no campo, e as ideologias subjacentes podem ser identificadas mais facilmente, tornando-se alvo de reflexão.

Depois da explosão inicial de estudos sobre capital humano na década de 1960 e da crise identificada na década de 1970, nos anos 80 muitos países registraram aumento da desigualdade de rendimentos. Essa crise levou a uma renovação do interesse em estimativas do retorno da educação que normalmente estão relacionadas com outros benefícios sociais da educação, tais como a promoção de questões de equidade (BECKER, 1993; OECD, 2004; TSAKLOGLOU; CHOLEZAS, 2005). As teorias tenderam a capitalizar as características individuais relacionadas à educação em tópicos como “capital social” (COLEMAN et al., 1966) e “capital cultural” (BOURDIEU; PASSERON, 1977).

Nesse quadro de referência, a educação já não é considerada simplesmente um mecanismo de crescimento econômico. Tornou-se um meio de reduzir a pobreza e promover desenvolvimento sustentável. Essas iniciativas foram tomadas pela União Europeia, e destacam o papel da educação na transformação da Europa em um espaço competitivo de mercado com coesão social (EUROPEAN UNION, 2003; KARATZIA-STAVLIOTI, 2005). É evidente que a educação pode ser encontrada na base de qualquer iniciativa ou meta econômica, social ou cultural (DELORS, 1996; ALAHOTIS; KARATZIA-STAVLIOTI, 2006, p. 140-145). No entanto, aqueles que utilizam esse tipo de discurso não se referem com evidências precisas à necessidade de promover a qualidade da aprendizagem nas salas de aula e nas escolas – aprendizagem de um tipo que ajudaria os indivíduos a maximizar todos os seus ganhos por intermédio da educação. Mais precisamente, não oferecem análises baseadas nas instituições sobre de que forma “educar personalidades individuais para (qualquer tipo de) crescimento”.

Como foi relatado na seção anterior, as pesquisas indicaram que a reserva de capital humano varia significativamente entre os países, e os meios utilizados para medi-la não estão necessariamente correlacionados. Por exemplo, alguns países com bons resultados agregados têm baixas taxas de letramento, e vice-versa. Portanto, aparentemente os sistemas educacionais de diferentes países variam no modo pelo qual proporcionam a seus alunos os instrumentos para a vida. O exame dos estudos empíricos torna evidente que há pouca variação nos resultados relativos aos níveis iniciais de educação; há ainda uma ampla dispersão no investimento em níveis superiores de educação. A combinação de investimentos públicos e privados, em especial, varia amplamente entre os países (WORLD BANK, 1996; PETRAKIS; STAMATAKIS, 2002). Há evidências também de que a grande discrepância entre retornos privados e sociais dos investimentos em educação superior tem alguma relação com a política de financiamento (HASAN, 2004; PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002). Evidências sobre taxas de retorno sugerem que, tendo em vista as altas margens de lucro privado praticadas atualmente, um deslocamento de parte do peso dos custos do Estado para os indivíduos e suas famílias não tende a diminuir o incentivo ao investimento no ensino superior.

Em todos os países, as oportunidades educacionais parecem estar concentradas nos grupos populacionais mais jovens e mais privilegiados economicamente (TSAKLOGLOU; CHOLEZAS, 2005; ARGY, 2006). Significa que considerações sociais e de equidade na formulação de políticas relativas à educação não podem ser facilmente separadas de considerações econômicas. Evidentemente, essa condição está relacionada com as formas pelas quais a educação promove desenvolvimento econômico, assim como com a qualidade dessa educação – um ponto que pode influenciar as maneiras pelas quais deve ser feito o investimento em educação.

O problema relativo à limitação de dados existentes que foram utilizados em avaliações de capital humano precisa ser enfrentado de forma mais sistemática no futuro, para que o trabalho empírico se torne mais confiável. Em primeiro lugar, precisam ser desenvolvidas medidas mais amplas da reserva de capital humano, de forma a permitir que as pesquisas avancem para além do uso de resultado educacional como substituto. A utilização de outras medidas, tais como fluência de habilidades para a vida ou competências que poderiam incluir os resultados culturais e comportamentais da educação permitiriam uma mensuração mais inclusiva e holística de produtividade e de ganhos de personalidade. Para tanto, seria necessária a cooperação de pesquisadores de diversas disciplinas. Em segundo lugar, para obter melhor compreensão sobre custos e retornos privados, é necessário complementar dados agregados e de nível macro com dados de nível micro. Ao mesmo tempo, serão esclarecidos os mecanismos por meio dos quais a educação contribui para a prosperidade econômica e o bem-estar social em geral. Além disso, melhorias no planejamento e na coleta de dados permitirão aos governos e aos pesquisadores uma investigação mais completa sobre o impacto diferencial de iniciativas de políticas em relação a vários grupos populacionais.

Como foi descrito na seção anterior, um amplo corpo de literatura sugere que mudanças sistemáticas no processo de produção nas economias contemporâneas conduziram a mudanças na demanda por certos tipos de mão de obra que adquirem certos tipos de habilidades e competências. Essa questão resultou frequentemente em decisões relativas à profissionalização do currículo, à educação de adultos, e à aprendizagem ao longo da vida. Tais mudanças nas demandas do mercado de trabalho estão relacionadas com sociedades baseadas no conhecimento. Nessas sociedades, o conhecimento é considerado o insumo mais importante para o desenvolvimento econômico em dois sentidos: (a) no sentido geral (educação básica geral), como fundamento para qualquer capacitação posterior especializada produtiva, seja ela profissional ou acadêmica; e (b) no sentido específico (universidade e educação média profissional e técnica), como gerador de novos conhecimentos e como promotor de intervenções científicas e tecnológicas que geram crescimento econômico. Esses argumentos hoje são amplamente utilizados por instituições internacionais e formuladores de políticas nacionais.

Resumindo a revisão acima, é possível salientar que as questões de políticas que cercam a acumulação de capital humano são importantes porque o investimento em capital humano responde por grande proporção dos resultados nacionais. Há retornos sociais consideráveis desse tipo de investimento, relacionados principalmente com as externalidades da educação. Os resultados dos estudos mencionados acima mostram que o capital humano não está distribuído igualmente entre os países ou dentro deles. Essas observações levam a problemas que devem ser considerados em pesquisas futuras.

Mais especificamente, é preciso definir e atingir níveis “adequados” de investimento em capital humano. É preciso também tomar decisões a respeito da distribuição adequada de custos entre os setores público e privado, especialmente no caso da educação profissional e da educação de adultos. Deve ser atribuída atenção cuidadosa à alocação de recursos relativos a esses custos de uma forma que possa ser considerada “correta” em termos econômicos e sociais. Devem ser realizadas investigações mais aprofundadas visando a uma distribuição equitativa dos gastos em investimentos. É importante focalizar a investigação sobre as maneiras pelas quais um sistema específico de educação pode contribuir para o desenvolvimento econômico. É preciso também que seja desenvolvido um sistema por meio do qual os resultados (econômicos, sociais, culturais) do investimento em educação sejam definidos de forma precisa e (se possível) avaliados de maneira combinada e holística.

Uma área muito importante que merece mais atenção por parte das pesquisas é a relação entre capital humano e capital social, e até mesmo capital cultural. Emergem questões sobre as razões pelas quais esses diferentes capitais devem ser tratados separadamente, como se os indivíduos não fossem personalidades completas. É tal a importância que essas questões adquirem atualmente que a pesquisa em vários campos, até mesmo em neurociências, afirma a necessidade de adotarmos uma abordagem holística ao comportamento humano, e portanto, à aprendizagem.

As questões a serem abordadas por pesquisas futuras deverão avançar, indo além da simples mensuração das reservas de capital humano e da contribuição da educação para o crescimento econômico: devem ser abordadas questões relacionadas à complexidade da educação e à diversidade de seus resultados. Uma dessas questões pode ser: sociedades caracterizadas por maior nível de coesão social têm maior taxa de retorno da acumulação de capital humano do que sociedades menos coesas? Outro tema de pesquisa poderia ser sobre a relação entre aquisição e prática de valores democráticos e a educação, incluindo o tipo de educação.

Concluindo, caso se pretenda que a educação atinja todas as suas metas cognitivas, comportamentais e sociais, serão necessários novos trabalhos de pesquisa aplicada, com a cooperação de pesquisadores de diversos campos. A educação e seus resultados são complexos, e a complexidade não pode ser compreendida de forma simples e singular. Questões teóricas de natureza interdisciplinar e mais trabalhos empíricos complexos são muito importantes e não podem ser ignorados. Nessa área importante, a pesquisa deve ser planejada, aplicada e acompanhada de forma mais holística e sistemática.

Referências bibliográficas

- ALAHOTIS, S.; KARATZIA-STAVLIOTI, E. Effective curriculum policy and cross-curricularity: analysis of the new curriculum design by the Hellenic Pedagogical Institute. *Pedagogy. Culture & Society*, v. 14, n. 2, p. 119-148, 2006.
- ALTBACH, P. Education and neocolonialism. *Teacher's College Record*, v. 72, n. 4, p. 543-558, 1971.
- APPLETON, S.; HODDINOTT, J.; MacKINNON, J. Education and health in Sub-Saharan Africa. *Journal of International Development*, v. 8, n. 3, p. 307-339, 1996.
- APPLETON, S.; TEAL, F. *Human capital and economic development*. Background paper prepared for the African Development Report, Centre for the Study of African Economies. Oxford: University of Oxford, 1998.
- ARGY, F. Equality and opportunity in Australia: myth and reality. *Australia Institute Discussion Paper*, n. 85, Apr. 2006.
- ASPLUND, R.; PEREIRA, P. T. (Eds.). *Returns to human capital in Europe*: a literature review. Helsinki: The Research Institute of the Finish Economy, 1999.
- BECKER, G. S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research, 1964.
- BECKER, G. S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: NBER, 1993.
- BECKER, G. S. *Human capital and poverty alleviation*. Washington DC: World Bank, 1995. (Human capital development and operations policy paper; 52).
- BEHRMAN, J.; ROZENZVEIG, M. R.; TAUMAN, P. College choice and wages: estimates using data on female twins. *Review of Economics and Statistics*, v. 78, n. 4, p. 672-685, 1996.
- BENNELL, P. Using and abusing rates of return: a critique of the World Bank's 1995 education sector review. *International Journal of Educational Development*, v. 16, n. 3, p. 235-245, 1996.
- BLAUG, M. *Introduction to the economics of education*. Harmondsworth: Penguin, 1972.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *Reproduction in education society and culture*. London: Sage, 1977.
- CARNOY, M. *Education and cultural imperialism*. New York: David McKay, 1974.
- CERI. *Human capital investment policies: an overview*. Paris: OECD, 1998.
- COHN, E.; GESKE, T. G. *The economics of education*. 3.ed. Oxford: Pergamon Press, 1998.
- COUNCIL OF EUROPE. *Learning and teaching in the communication society*. Strasbourg: Council of Europe, 2003.
- COLEMAN, J. S. et al. *Equality in educational opportunity*. Washington DC: Government Printing Office, 1966.
- COWEN, R. Acting comparatively upon educational world: puzzles and possibilities. *Oxford Review of Education*, v. 32, n. 5, p. 561-573, 2006.
- CUHNA, F.; HECKMAN, J. The technology of skill formation. *NBER Working Paper*, n. 12840, 2007.
- DELORS, J. et al. *Education: the treasure within*. Paris: UNESCO, 1996. (Também disponível em português: DELORS, J. et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. 7.ed. rev. Brasília: UNESCO; São Paulo: Cortez Editora, 2012).
- DENISON, E. F. How to raise the high-employment growth rate by one percentage point. *American Economic Review Papers and Proceedings*, n. 52, p. 67-75, 1962.

- DENISON, E. F. *Measuring the contribution of education (and the residual) to economic growth*: OECD study group; the residual factor and economic growth. Paris: OECD, 1964. p. 13-55.
- DORE, R. *The diploma disease*: education, qualification and development. London: Allen & Unwin, 1976.
- DORE, R. Reflections on the diploma disease twenty years later. *Assessment in Education, Principles. Policy & Practice*, v. 4, n. 1, p. 177-189, 1997.
- EUROPEAN UNION. Commission of the European Communities. *White Bible*: teaching and learning; towards the society of knowledge. Brussels: European Union, 1996. Disponível em: <www.europa-eu.int/documents/comm/index>. Acesso em: 3 fev. 1997.
- EUROPEAN UNION. Commission of the European Communities. *Development of human capital for social cohesion and competitiveness in the knowledge society*. Brussels: European Union, 2003 (C 295/05).
- EUROPEAN UNION. Commission of the European Communities. *Progress towards the common objectives in education and training*: indicators and benchmarks. Brussels: European Union, 2004. (SEC (2004)73).
- GREECE. Ministry of Education. *EPEAEK*: Operational Programme for Education and Initial Vocational Training II. Athens: MoE, 2001.
- GUENA, A.; ELGAR, E. *The economics of knowledge production*. Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.
- HASAN, M. A. *Role of human capital in economic development*: some myths and realities. Paper presented for the Development Research and Policy Analysis Division, ESCAP, Asian Development Bank. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- HEATH, J. A. *Human capital investment*: an international comparison. Paris: CERI-OECD, 1998.
- ISHIKAWA, M.; RYAN, D. Schooling, basic skills and economic outcomes. *Economics of Education Review*, 2002. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article>>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- INGELS, A.; SIROWY, L. Convergent and divergent trends in national education systems. *Social Forces*, v. 62, n. 2, p. 302-333, 1983.
- JOHNES, G. *The economics of education*. London: Macmillan, 1993.
- KARATZIA-STAVLIOTI, E. *Educational effectiveness and educational policy*: the policy discourse of UNESCO and the European Union in a comparative perspective. Arethas: University of Patras, 2005. p. 139-162. Disponível em: <www.upatras.gr>.
- KARATZIA-STAVLIOTI, E.; LAMBROPOULOS, H. *Evaluation, effectiveness and quality in education*: educational planning and economy. Athens: Gutenberg, 2006. (in Greek).
- KINGDON, G. *Does the labor market explain lower female schooling in India?* The Development Economics Research Program, 1997. (Discussion paper; 1).
- LEE, K. Growth empirics: a panel data approach – a comment. *Quarterly Journal of Economics*, v. 113, n. 1, p. 319-324, 1998.
- LUCAS, R. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.
- MACE, J.; KARADJIA, E.; LAMROPOULOS, H. Markets, values and education. *Education for Social Democracies, Conference*. London: University of London, Institute of Education, 2000a. Disponível em: <<http://www.ioe.ac.uk>>.
- MACE, J. et al. *Economics of education*: external programme. London: University of London, 2000b.
- McMAHON, W. W. Conceptual framework for the analysis of the social benefits of lifelong learning. *Education Economics*, v. 6, n. 3, p. 307-343, 1998.
- MAGOULA, T.; PSACHAROPOULOS, G. Schooling and monetary rewards in Greece: an over education false alarm? *Applied Economics*, n. 31, p. 1589-1597, 1999.

- McNEELY, C. Prescribing national education policy: the role of international organizations. *Comparative Education Review*, v. 39, n. 4, p. 483-507, 1995.
- MATTHEOU, D. *Comparative study of education: theories and issues*. Athens: Livanis, 2002. (in Greek).
- MEYER, J. et al. World society and the nation State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-181, 1997.
- MINCER, J. *Schooling, experience and earnings*. Columbia: Columbia University Press, 1974.
- MONK, D. *Educational finance: an economic approach*. New York: McGraw-Hill, 1990.
- OECD. *Mediterranean regional project: country reports, Greece*. Paris: OECD, 1965.
- OECD. *The role of national qualification systems in promoting lifelong learning – Greece*. Paris: OECD, 2003.
- OECD. Education and equity. *OECD Observer*, Feb. 2004.
- OECD. Programme of International Student Assessment (PISA). *Education at a glance*. Paris: OECD, 2005.
- OECD. *Starting strong: early education and care*. Paris: OECD, 2006.
- PESMAZOGLOU, S. *Educational development in Greece 1948-1985: an asymptotic relationship*. Athens: Themelio, 1987. (in Greek).
- PETRAKIS, P. E.; STAMATAKIS, D. Growth and educational levels: a comparative analysis. *Economics of Education Review*, 2002. Disponível em: <www.sciencedirect.com/science/article/B6VB9-46FS38C-B/2/164fd77fe947f7al>. Acesso em: 6 Aug. 2002 .
- PSACHAROPOULOS, G. Returns to investment in education: a global update. *World Development*, v. 22, n. 9, p. 1325-1343, 1994.
- PSACHAROPOULOS, G.; KAZAMIAS, A. *Education and development in Greece: social and economic study of tertiary education*. Athens: EKKE, 1985. (in Greek).
- PSACHAROPOULOS, G.; PATRINOS, H. *Returns to investment to education: a further update*. Washington, D.C.: World Bank, 2002. (World Bank Policy Research Document; 2881).
- PSACHAROPOULOS, G.; WOODHALL, M. *Education for development: an analysis of investment choices*. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- PRITCHETT, L. *Where has all the education gone?* Washington DC: World Bank, 1996. (World Bank Policy Research Working Paper; 1581).
- RESNIC, J. International organizations, the education-economic growth black box, and the development of world education culture. *Comparative Education Review*, v. 50, n. 2, p. 173-195, 2006.
- ROMER, P. Endogenous technical change. *Journal of Political Economy*, v. 95, n. 5, p. 71-85, 1992.
- SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *American Economic Review*, n. 51, p. 1-17, 1961.
- SCHULTZ, T. W. *The economic value of education*. New York: Colombia University Press, 1963.
- SCHULTZ, T. W. The economic importance of human capital in modernization. *Education Economics*, v. 1, n. 1, p. 13-19, 1993.
- SCOTT, M. F. *A view of economic growth*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SHAFFER, H. Investment in human capital: comment. *American Economic Review*, n. 52, p. 1026-1035, 1961.

- SMITH, A. *The wealth of nations* (originally printed in 1776). London: Modern Library, 1937.
- SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, n. 70, p. 65-94, 1956.
- TSAKLOGLOU, P.; CHOLEZAS, I. Education and inequality in Greece. *IZA Discussion Paper*, n. 1582, May, 2005.
- WALLERSTEIN, I. *The modern world system*. New York: Academic Press, 1974.
- WOLF, A. *Does education matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin, 2002.
- WOLF, A. Education and economic performance: simplistic theories and their policy consequences. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 20, n. 2, p. 315-333, 2004.
- WORLD BANK. *Human capital for better lives*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- WORLD BANK. *World development report*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.
- YOU DI, M.; HINCHLIFFE, K. *Forecasting skilled manpower needs: the experience of eleven countries*. Paris: UNESCO-IIEP, 1985.

APÊNDICE

Tabela 1. Retorno do investimento em educação por nível, método completo, ano mais recente, médias regionais (porcentagem)¹

Região	Social			Privado		
	Primário	Secundário	Superior	Primário	Secundário	Superior
Ásia ^a	16,2	11,1	11,0	20,0	15,8	18,2
Europa / Oriente Médio / Norte da África ^a	15,6	9,7	9,9	13,8	13,6	18,8
América Latina / Caribe	17,4	12,9	12,3	26,6	17,0	19,5
OCDE	8,5	9,4	8,5	13,4	11,3	11,6
África Subsaariana	25,4	18,4	11,3	37,6	24,6	27,8
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

^a Não pertencente(s) à OCDE.

Tabela 2. O coeficiente de anos de escolarização: taxa de retorno (baseado em Mincer, Becker, Chiswick), médias regionais²

Região	Média <i>per capita</i> (US\$)	Anos de escolarização	Coeficiente (%)
Ásia ^a	5.182	8,4	9,9
Europa / Oriente Médio / Norte da África ^a	6.299	8,8	7,1
América Latina / Caribe	3.125	8,2	12,0
OCDE	24.582	9,0	7,5
África Subsaariana	974	7,3	11,7
Mundo	9.160	8,3	9,7

^a Não pertencente(s) à OCDE.

Tabela 3. Retorno da educação por gênero (porcentagem)³

Nível de educação	Homens	Mulheres
Primário	20,1	12,8
Secundário	13,9	18,4
Superior	11,0	10,8
Geral	8,7	9,8

1. PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002, p. 14.

2. PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002, p. 15.

3. PSACHAROPOULOS; PATRINOS, 2002, p. 16