

A HEGEMONIA DO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO E NO GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Maria Abádia da SILVA¹

RESUMO: Este estudo tem como objetivo apresentar e analisar as políticas para a educação pública do Banco Mundial nas três últimas décadas e que estão sendo gradualmente incorporadas na sociedade brasileira. Analisa ainda, a longevidade histórica da intervenção externa na formulação das políticas educacionais com a participação da equipe brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais; Banco Mundial; Educação e Políticas Públicas

ABSTRACT: THE WORLD BANK HEGEMONY IN THE FORMULATION AND MANAGEMENT OF THE EDUCATIONALS POLITICS

This study objective aims to present and analyse the policies for the public education in the three last decades which are gradually being incorporated into the Brazilian society. It also analyses the historical permanence of the foreign intervention in the formulation of the educational policies with the participation of the Brazilian staff.

KEY-WORDS: Educational Policies; World Bank; Education and Public Policies

A intervenção sistemática do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nas políticas econômicas dos países devedores tomou-se freqüente nas últimas décadas. No transcurso do processo de negociações entre os gestores das duas equipes são formuladas as exigências básicas, avaliada a capacidade creditícia e o potencial de desenvolvimento do país. O desenvolvimento do modelo econômico proposto pelas elites financeiras internacionais exige modificações no âmbito educacional e, nesse sentido, este estudo pretende apresentar e analisar as políticas para a educação pública procedentes do Banco Mundial com a participação da equipe brasileira, nas décadas 70/80 e 90.

Anos setenta: políticas do Banco Mundial para a educação pública

Em 1968, Robert McNamara, ex-Secretário de Defesa dos EUA (1961-1968), um dos principais mentores da política externa e da intervenção militar no Vietnã, assumiu a presidência do Banco Mundial. Estrategista internacional, provocou divergências internas ao afirmar sua disposição em apoiar políticas de desenvolvimento, de segurança e de combate à pobreza:

Na América Latina, prevejo que nosso coeficiente de investimentos se duplicará nos próximos cinco anos. Mas, é na África, que está chegando ao ponto de necessitar de grandes investimentos para o desenvolvimento, que deve realizar-se a maior expansão de nossas atividades. Com a colaboração efetiva dos países africanos, deveremos, aí, triplicar nosso coeficiente de investimentos. Outras transformações se seguirão, a partir de nossa preferência pela África e pela América Latina. Os estados desses continentes são menores do que os estados gigantescos da Ásia. Haverá muito mais projetos, de modo que cada milhão de dólares emprestado exigirá muito mais trabalho do grupo do que no passado McNamara, afirmou, ainda, que

¹ Departamento de Educação - Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP – 19060-900 - Presidente Prudente – Estado de São Paulo - Brasil.

...muitos de nossos membros mais pobres tiveram, apesar de sua maior penúria, menos assistência técnica e financeira por parte do Banco Mundial. Mais ou menos 10 destes países não tiveram nenhum empréstimo ou crédito em virtude de sua incapacidade de elaborar projetos para avaliação. Nesta situação, forneceremos assistência especial para melhorar seu desempenho econômico e identificar e preparar projetos por nós financiáveis (1974, p. 3).

Para o Banco Mundial, *su función principal, como organismo internacional de asistencia, es la de colaborar con los países para que éstos logren el crecimiento económico y otros objetivos de desarrollo.* (Bracho, 1992, p.7). Sob a administração de Robert McNamara (1968-1981), modificaram-se os estilos de elaboração dos documentos, atribuíram-se significados aos conceitos analíticos, privilegiaram-se as áreas de financiamento e readequaram-se seus programas, em resposta às modificações ocorridas no âmbito econômico internacional e em razão de críticas feitas por seus assessores internos. A recessão resistente, as crises do petróleo, a inflação e a crescente dívida externa fizeram diminuir o impulso do desenvolvimento social e econômico dos Estados da América Latina. O ritmo de crescimento econômico tornou-se mais moderado, muitos sofreram declínio da renda *per capita* e do desenvolvimento industrial e a proporção e o número de pobres absolutos aumentaram. Mas, a política do Banco Mundial continha dois objetivos fundamentais: crescimento econômico e redução da pobreza.

“Nossos objetivos serão de prestar assistência onde ela possa melhor contribuir para o desenvolvimento econômico. Isto significará ênfase em planejamento educacional, ponto de partida para todo o processo de melhoria da educação. Significará assistência a todos os níveis, desde o primário até a universidade, especialmente no treinamento de professores” (McNamara, 1974, p.11).

A origem da estratégia do Banco Mundial para a problemática educacional e o redimensionamento na formulação de critérios de políticas setoriais de financiamento podem ser localizados quando, nos anos 60/70, ocorreu a

acelerada expansão da educação e o aumento dos índices de matrícula nos países devedores. O que era explicável em decorrência do movimento de independência política dos estados na África, do rápido crescimento econômico, da ascensão dos governos autoritários na América Latina, da explosão demográfica e do êxodo rural para os centros urbanos, da disseminação da idéia de melhoria do *status* social, vinculando-o à educação, e da concepção de que a educação geraria empregos e desenvolvimento econômico.

É importante sublinhar que a indústria da educação, normalmente entre as maiores empregadoras de qualquer país, é uma das poucas que não sofreram uma revolução tecnológica. Precisamos retirá-la do estágio artesanal. Dada à terrível insuficiência, que tende a agravar-se, de professores qualificados, é preciso encontrar os meios de aumentar a produtividade dos bons professores. Isto incluirá investimentos em bons livros didáticos, em materiais audiovisuais e, sobretudo, no emprego de técnicas modernas de comunicação rádio, filmes e televisão no ensino (McNamara, 1974, p.11).

Foi elaborado, em 1962, o documento de política setorial denominado *Memoranda e*, em 1963, *Memorandum*, em que o Banco Mundial assumia como prioridade o financiamento de parte dos projetos do setor educacional. O primeiro empréstimo foi destinado à expansão do ensino secundário, formação técnico-profissional, ensino superior e formação de docentes, em Tunes, África, com o propósito de formação de força laboral que impulsionasse o desenvolvimento econômico. O *Memorandum* do presidente do Banco Mundial, de julho de 1970, continha a reafirmação do propósito de investimentos em educação, mas agregou a necessidade de avaliação do sistema educacional em conjunto e do seu significado para o desenvolvimento econômico. E acrescentava: avaliar o potencial dos projetos para melhorar a adequação, a eficiência e a economia dos sistemas educacionais. Nesse contexto são formulados os primeiros documentos de política educacional do Banco Mundial: *Educación. Documento de trabajo sobre el sector-1971 e Educación. Documento de política sectorial-1980 Washington* para dar direção a dois problemas: I- a identificação da educação como um problema e o reconhecimento da expansão da demanda; II- o combate à pobreza nos países devedores.

A expansão do número de matrículas tornou-se preocupação estratégica, principalmente quando os problemas sociais e educacionais pareciam aumentar, sem que se registrasse qualquer benefício. Depois da intervenção política

no continente africano, rapidamente, os gestores do Banco Mundial dirigiram os olhares para a expansão das matrículas, na década de 70, na América Latina. Controlar a expansão das matrículas, discernir os problemas, propor medidas, induzir políticas e estratégias de menor custo foram medidas necessárias. Mesmo porque, mantido aquele ritmo, os diretores do Banco Mundial anteviam os desdobramentos nos níveis médio e superior, o que demandaria mais financiamento para a educação pública e favoreceria a formação de potenciais humanos nacionais voltados para a ciência, a tecnologia e para a reflexão sobre as políticas impostas ao país.

A problemática diagnosticada através da demanda escolar referia-se à deficiência na qualidade e à ineficiência do sistema educacional; às crescentes taxas de deserção, de reprovação e aos desequilíbrios entre as necessidades educacionais e laborais. Esses dados apresentados pela equipe nacional possibilitaram ao Banco Mundial formular políticas e estratégias a serem incorporadas às políticas dos Estados da América Latina. Entre elas: racionalizar os custos para a educação pública, propor reformas curriculares e nos planos de estudos; empregar equipamentos técnicos, além de explorar novas fontes de financiamentos, promover estudos de gestão para melhorar o planejamento e a fiscalização, buscar equilíbrio entre educação e mercado laboral, avaliar os resultados prescritos da demanda potencial e efetiva de recursos humanos para o país, reorientar os sistemas educacionais para a capacitação profissional (comercial, industrial e agrícola), fomentar os vínculos entre as instituições públicas de capacitação profissional e as indústrias privadas e adotar políticas de racionalização da pirâmide educacional.

Mas, em 1973, o Banco Mundial, oficialmente, passou a ter a pobreza como parte de suas políticas, sem ter necessidade de justificá-la. A pobreza era uma realidade nos países devedores e não requeria justificativas, pois as razões humanitárias as fariam. Potencializaram o seu favorecimento, inverteram as justificativas e, apoiados na teoria do capital humano, modificaram os argumentos e os gastos para a educação e estes passaram a ser medidos pela rentabilidade econômica prevista no investimento, sobrepondo-a ao direito humano de formação cidadã, de igualdade e de coesão social ou de razões humanitárias (Bracho, 1992, p.14). As crises do petróleo em 1973 e 79, a teoria de capital humano e a elevação dos índices de exclusão foram elementos que permitiram ao Banco Mundial, em 1975, induzir políticas para os países capitalistas devedores, como exigências para os empréstimos e financiamentos para os programas de alívio da pobreza e prescrevendo políticas para a educação pública.

À macropolítica econômica, o Banco Mundial induzia à compressão do papel do Estado, ao pagamento da dívida externa e a abertura dos mercados ao circuito competitivo. A concepção de

educação fixada foi a de investimento industrial, expressa na racionalização dos custos; na política da concorrência e da competitividade, na abertura de mercado para a educação privada, no estímulo aos empresários de equipamentos técnicos, de informática e de produção do livro didático.

Pela primeira vez, nos documentos do Banco Mundial, apareceram as diferenças entre dois tipos de políticas educacionais: as destinadas ao *setor moderno-urbano* e aos níveis superiores e as voltadas para o *setor agrícola-rural*. Neste setor, a fim de aumentar a utilidade prática da educação, enfatizaram-se as estratégias de ruralização das escolas, combinando políticas gerais com o desenvolvimento rural, programas de alfabetização funcional e planos de educação não formal. Já as políticas educacionais dirigidas ao setor moderno-urbano tinham como centralidade o planejamento da força de trabalho, propondo lograr o equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra qualificada, ampliando as oportunidades de emprego produtivo, reorientando planos de estudo e assegurando a relação entre educação e emprego.

Na prática, a criação de escolas técnicas, a introdução de matérias vocacionais, as políticas de racionamento, o controle do crescimento das matrículas e o problema do desemprego dos egressos demonstraram a distância entre as políticas externas, as estratégias e a complexidade regional e social dos países. Na experiência brasileira, os acordos MEC-USAID United Atates Agency International for Development na formulação e direcionamento das políticas educacionais analisadas pelas autoras (Romanelli, 1978 e Nogueira, 1999) analisam o pensamento de John Hilliard, diretor do Office Of Education and Human Resources da AID, entre 1963 e 1973 e de Rudolph Acton, membro da AID revelando a natureza dessa intervenção e a disposição das autoridades brasileiras em viabilizar ações e programas que incluem assistência financeira, assessoria técnica e treinamento de técnicos locais. Entre os objetivos da AID destacamos:

- estabelecer uma relação de eficácia entre recursos públicos e produtividade do sistema escolar;
- atuar sobre o processo escolar em nível do microssistema, no sentido de se melhorar conteúdos, métodos e técnicas de ensino;
- atuar diretamente sobre as instituições escolares, no sentido de se conseguir delas uma função mais eficaz para o desenvolvimento;
- modernizar os meios de comunicação de massa, com vistas à melhoria das informações nos domínios da educação extra-escolar;
- reforçar o ensino superior, com vista ao desenvolvimento nacional.

Mesmo considerando que os elementos internos contribuem para a configuração das políticas educacionais, nota-se uma disposição dos diretores do Banco Mundial com o treinamento de técnicos e pessoal administrativo local que possam efetivamente implementar e direcionar a educação do país. O Banco Mundial, numa operação simultânea e para alcançar vários países, propunha modificar o quadro institucional utilizando intermediários na região receptora; da formação de técnicos administrativos locais com competências técnica; da reestruturação organizacional e financeira; além de avaliar a capacidade intelectual e socioeconômica dos estudantes e direcionar o processo educacional e prosseguimento. Vê-se que aproveitando-se da longevidade dos problemas educacionais os diretores propõem medidas que induzem a predisposição da equipe brasileira, submetendo-a aos controles externos. Entre os anos sessenta e setenta, a organização

dos sistemas educacionais revelou as marcas da perversidade da política de equilíbrio forçado entre a formação escolar e a formação para o trabalho.

Entre as estratégias do Banco Mundial, estava o combate à pobreza, mas agregada à racionalidade dos custos financeiros para as políticas sociais. Além da concepção de políticas os técnicos passaram a redefinir conceitos e significados afirmando ser a educação (primeiro ciclo) indispensável para lograr maior participação da população no desenvolvimento econômico do país. Sendo assim, o Banco Mundial propôs indicadores de avaliação institucional utilizados no âmbito internacional para o desempenho dos sistemas educacionais, inserindo-os na lógica da concorrência e do livre mercado, com racionalização do financiamento público, eficiência e qualidade nos resultados prescritos.

DÉCADA DE SETENTA

Banco Mundial: políticas para a educação pública
Gestão: Presidente Robert Mc Namara (1968-1982)
Diagnóstico
<p>Organização dos trabalhadores - políticas sociais e trabalhistas Independência das ex-colônias da África Expansão de matrículas - África e América Latina Deficiência na qualidade e ineficiência do sistema educacional Elevado índice de analfabetismo e de pobreza Políticas de expansão de mercados consumidores</p>
Políticas para a educação pública
<ul style="list-style-type: none"> ■ Política de investimentos em educação primária - 1º Ciclo ■ Política de avaliação do sistema educacional ■ Controle sobre a expansão de matrícula - desdobramento nos níveis posteriores ■ Indução de políticas voltadas para a racionalização dos custos ■ Explorar novas formas de financiamento ■ Promover estudos para melhorar a gestão e planejamento administrativo ■ Flexibilizar controles e fiscalização ■ Equilíbrio entre educação e mercado laboral ■ Avaliação dos resultados prescritos centrada no trabalho ■ Ênfase na transmissão minimalista - necessidades básicas de aprendizagem ■ Orientar os sistemas educacionais segundo demandas do mercado de trabalho ■ Fortalecer vínculos entre instituições públicas e indústrias privadas ■ Adotar políticas de racionalização da pirâmide educacional ■ Desenvolver políticas dirigidas para o equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra qualificada ■ Estreitamento do vínculo educação e trabalho
Estratégias
<ul style="list-style-type: none"> ■ Setor agrícola - rural ■ Utilidade prática da educação. ■ Estratégias de ruralização das escolas combinando desenvolvimento rural e programas de alfabetização ■ Sistema extra - escolar - educação informal ■ Propor reformas curriculares e revisão dos planos de estudos ■ Empregar equipamentos técnicos e aplicar a instrução programada ■ Promover estudos para melhorar a gestão e planejamento educacional ■ Criação de escolas técnicas e vocacionais ■ Estratégias de seleção, direção e prosseguimento dos alunos ■ Aplicação de uma política demográfica e planejamento familiar

Anos oitenta: política discricionária-contencionista

Nas duas últimas décadas, o Banco Mundial e os Estados da América Latina estreitaram relações que se traduziram num conjunto de políticas econômicas e financeiras imperativas, sistemáticas e pragmáticas a serem incorporadas pelos governos nacionais como trilha

rumo à competitividade internacional. Essas políticas econômicas e financeiras contêm, em sua essência, as políticas socioeducacionais que são elaboradas pelas equipes e aprovadas pela Diretoria Executiva do Banco Mundial. No transcurso das negociações ocorre uma apropriação, pelo Banco, dos conceitos firmados nas disputas das entidades e das associações com o governo federal, mas que são modificados e

revestidos dos princípios neoliberais com a condescendência dos Ministros e dos Secretários de Educação dos Estados latino-americanos, numa deliberada ação política de alinhamento ao ideário econômico-político e educacional criado por técnicos externos.

O enquadramento operacional das políticas para a educação básica vem sendo realizado por meio de estratégias locais, programas, projetos, acordos e reformas no sistema educacional de cada país devedor ao Fundo Monetário. Na gestão A. W. Clausen (1981-1986), retomou-se a questão da pobreza, enfatizando-se que

a chave para a redução da pobreza está no aumento da produtividade dos próprios pobres. Programas de bem-estar social em benefício dos pobres, que careçam de um correspondente elemento de incremento da produtividade dos beneficiários, só podem ser efêmeros e contraproducentes. Devem os governos adotar medidas para assegurar que as oportunidades de emprego e o poder aquisitivo dos pobres não sejam limitados pela doença, pela insuficiência alimentar e pela carência de educação. Cumpre-lhes, também, considerar que a alta taxa de fecundidade e o excessivo tamanho da família significam que os rendimentos dos adultos serão dissolvidos no sustento de mais dependentes do que existem em famílias mais ricas. (Discurso do Presidente do Banco Mundial, A.W. Clausen, realizado em Bonn, em 1983).

Em reunião de governadores do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial em Washington, em 1980, o presidente do Banco, A. W. Clausen, definiu os seguintes objetivos:

En cualquier país en desarrollo, el objetivo básico del Banco Mundial es exactamente el mismo: prestarle asistencia para acelerar su crecimiento económico y mejorar las oportunidades de sus habitantes, y de ese modo hacer posible el logro de un mejor nivel de vida para todos. Por lo que se refiere al propio trabajo del Banco en los años iniciales del decenio

de 1980 y posteriormente, su propósito seguirá siendo aquel para el cual se fundó la institución: constituir una fuente singular de capital para líneas de desarrollo-reforzado por la asistencia técnica más altamente profesional disponible-, destinado a préstamos y créditos para proyectos productivos de alta prioridad, con elevadas tasas de rendimiento económico y, tanto en el caso del BIRF como de la Asociación Internacional de Fomento-AIF, con reembolso plenamente cubierto por garantías gubernamentales.

Ainda no mesmo pronunciamento, A.W. Clausen elencou os serviços disponíveis aos 139 países-membros:

Haciendo uso de esa experiencia, el Banco proporciona no solo financiamiento y asistencia técnica, sino también una amplia gama de servicios, que van desde grupos consultivos hasta los productos de su amplio programa de investigaciones; desde sus informes económicos sobre países hasta el informe sobre el Desarrollo Mundial; desde proporcionar asesoramiento sobre administración de la deuda hasta la capacidad que imparte el Instituto de Desarrollo Económico; desde intercambios privados de opiniones, basadas en una experiencia de ámbito mundial, hasta sus numerosos estudios y publicaciones, que utilizan en todo el mundo gobiernos, instituciones, universidades, bancos comerciales y corporaciones, así como hombres de negocios, eruditos y especialistas.

A partir dos anos oitenta, o Banco Mundial tem sido o principal organismo internacional de financiamento para a educação na América Latina e, em especial, no Brasil. Em quase todos, o sistema educacional nacional está sob a égide das políticas setoriais estabelecidas pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento -BIRD-, que prescrevem políticas, estratégias, programas e reformas educacionais a fim de consolidar a hegemonia ideológica, militar e financeira comandada pelos Estados Unidos, confinando os governos latino-americanos à submissão e à dependência sempre renovadas.

Dadas las realidades del actual panorama económico mundial, muchos de nuestros países

miembros en desarrollo van a enfrentarse en los años iniciales del decenio con el panorama de unas bajas de crecimiento económico. Su problema es encontrar los medios de ajustarse a la situación económica externa. Para estos países, el ajuste estructural a las realidades de la economía mundial significa en la práctica reacciones más apropiadas en materia de políticas, incentivos de precios más eficaces, mejores indicadores del mercado, mayor actividad exportadora y un mejor uso general de los recursos, tanto materiales como humanos. Hoy en día, la situación económica mundial tiene poco margen de tolerancia para la ineficiencia, sea que se derive de la administración desafortunada de las empresas públicas, de la inadecuada utilización de la capacidad privada o de subsidios mal orientados que benefician a los ricos bajo la apariencia de ayudar a los pobres² (Discurso do Presidente do Banco Mundial A. W. Clausen, em 1980, Washington.)

No transcurso da década, os insucessos do modelo de desenvolvimento econômico e as novas construções nas relações sociais abalaram as políticas educacionais para a educação básica e ensino superior. As políticas do Banco Mundial passaram a postular que o desenvolvimento dos recursos humanos não só ajuda a aliviar a pobreza, mas também contribui significativamente para o crescimento da produtividade nacional. Robert McNamara (1968-1981) fixou os componentes básicos requeridos para combater a pobreza e incluiu entre eles a formação escolar, atribuindo à educação três características fundamentais:

- Como necesidad humana básica, como medio para adquirir las bases de conocimiento, actitudes, valores y habilidades para construir su vida futura, la educación debe proveer el potencial para aprender, responder a nuevas oportunidades, ajustarse al cambio social y cultural, y participar en actividades políticas, sociales y culturales.
- Como medio para alcanzar otras necesidades básicas, como nutrición, salud, vivienda, agua.
- Como actividad que sostiene y acelera el desarrollo, a través de la formación de trabajadores capacitados en administración, tecnología y servicios,

incrementa la productividad, y facilita el avance del conocimiento en campos aplicados y ciencia pura. (Bracho, 1992, p.24).

Com a expansão da demanda educacional advinda dos anos setenta, a estratégia do Banco passou a associá-la aos critérios de ajuste de qualidade, eficiência e investimentos adequados. Se existia uma decisão deliberada de restrições aos gastos públicos, derivada dos desequilíbrios econômicos nos países capitalistas avançados, recaiu sobre o sistema educacional parte desse ajuste, sob a forma de medidas de controle, de reordenamentos e de compressão do financiamento público. Diante disso, no documento, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo-opciones de política* (1986), os gestores do Banco Mundial prescrevem:

- a diversificação das fontes de financiamento público, apregoando maior participação do setor privado, repasse dos custos aos alunos e à comunidade local, como meio para regular os níveis superiores e selecionar os melhores candidatos, evitando as desistências e os cursos prolongados, mas prevendo bolsas de estudos aos alunos capazes, porém pobres;
- eficiência do sistema educacional medido por objetivos e normas de rendimentos de aprendizagens, levando-se em conta as reais necessidades de trabalho;
- uso eficaz de materiais e equipamentos didáticos, acompanhado da valorização do livro didático e da educação à distância;
- estrutura administrativa moderna, eficiente, capaz de formular políticas e de adotar procedimentos de planejamento, resolvendo problemas práticos e instituindo os mecanismos de avaliação interna permanentes;
- distinção entre as instituições: formação especializada e vocacional em institutos acadêmicos, institutos de ensino e outros de capacitação extra-escolar.

Para aumentar os recursos financeiros e alcançar a universalização da educação primária/primeiro ciclo (a partir de 1980, o Banco fala em educação básica) foram definidas algumas ações: flexibilidade na oferta educacional com adequação às condições locais, estímulo à iniciativa local de provisão desse serviço e melhoria da eficiência interna e externa do sistema. A primeira diz respeito ao fluxo de alunos por escola com o mínimo de desperdício, pois a repetência, a reprovação, a deserção e os cursos prolongados geram efeitos negativos; a Segunda, dirige-se ao estímulo do setor privado e a terceira refere-se aos resultados pré estabelecidos.

Durante sua gestão, Robert McNamara (1968-1981) afirmou ser a educação uma indústria

² Discurso do presidente do Banco Mundial em reunião com o Fundo Monetário Internacional, realizada em Washington, em 1980.

que necessitava de uma revolução tecnológica. Reconhecia sua necessidade básica, mas havia outros problemas: a expansão horizontal da educação como necessidade para todos e essencial para o desenvolvimento econômico, mas qualitativa para uns poucos eleitos, foi um procedimento perverso e constante. Essa política de exclusão sintomática ficou evidente quando o Banco Mundial exteriorizou as estratégias de investimentos no ensino técnico profissional e o desenvolvimento de um sistema de educação tecnológica média superior. Pretendia assim, pela via institucional legitimar mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo ensino superior. Deliberadamente, propuseram moderar a aquisição de certificados, o equilíbrio entre educação e trabalho, a diversificação da oferta de oportunidades, o desenvolvimento de modelos não universitários de ensino superior, a diferenciação quanto aos salários, a educação diversificada no nível médio, a definição de formas institucionais mais eficientes e efetivas de formação para o trabalho produtivo e ajustes entre o currículo ocupacional e as necessidades do aparato produtivo. Um registro faz-se necessário, assinalar que a criação de empregos depende da educação, do ritmo de industrialização e da produção de novas tecnologias e que parte do êxito, depende da formação acadêmica e profissional, bem como, da qualidade dos avanços das negociações entre governos, empregadores, instituições, sindicatos e trabalhadores.

O Banco Mundial, na administração A.W. Clausen (1981-1986), havia proposto três maneiras de ajudar os países devedores: 1- ajudar a preparar amplos programas de ajuste, a médio prazo, com vistas ao crescimento; 2- ampliar seus próprios empréstimos; 3- incentivar o fluxo de capital adicional proveniente de outros credores oficiais ou privados. (Michalopoulos & Bock, 1986, p. 22) O Banco, alinhado com o Fundo Monetário, juntamente com parte da equipe econômica de cada país, definiu o pacote de medidas cuja finalidade prevista era restaurar o crescimento e a capacidade credora dos Estados, dando-lhes possibilidades para pagamento regular da dívida externa, a médio prazo. O Banco atua como catalisador de empréstimos externos, discriminando aqueles que são merecedores e aqueles que insistem em conduzir prioridades erradas (Leher, 1998, p.137). A eficácia da ação do Banco não decorre apenas de seus empréstimos crescentes para o ajuste estrutural - 1980, 10% e 1986, 30%- mas, sobretudo, do aval político concedido aos países dispostos a fazer as reformas tidas como necessárias. Tal política exigia que os Estados da América Latina mantivessem um contexto macroeconômico estável, sistema bancário saneado, mobilidade para capitais forâneos e sinalizadores de investimentos melhores e mais lucrativos.

Os serviços que o Banco Mundial oferece aos países prestatários estão em duas direções: i- o financiamento educacional, que representa apenas 0,5 % do gasto total do banco; ii-

cooperação técnico-financeira, ajuda financeira, assistência técnica aos setores econômico e socioeducacional. Em termos do próprio Banco Mundial

ayudar a los responsables de adoptar las políticas en esos países, especialmente a los que se ocupan del sistema de educación en su conjunto y a los encargados de asignar los recursos públicos a la educación (Banco Mundial, 1996. p. 13).

El Banco Mundial es actualmente la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo y proporciona alrededor de la cuarta parte de todo el apoyo externo. El total de préstamos para a educación en los últimos 30 años, hasta el ejercicio de 1994, asciende a \$ 19.200 millones para más de 500 proyectos en más de 100 países. Los compromisos de préstamos ascienden actualmente a \$ 2.000 millones por año. (Banco Mundial, 1996, p. 162.)

Os dados relativos aos financiamentos do Banco para a educação mostram que, de 1963 a 1969, cerca de 44% dos créditos concedidos ao setor concentravam-se no ensino técnico. Na década de 1970, esse percentual chegou a alcançar o patamar de 55%; em 1980, a educação geral passou a absorver mais de 60 % dos créditos do Banco, enquanto o ensino profissional contava com 31%. A educação primária, que, até meados dos anos 70, tinha apenas 1% dos créditos do Banco, passou a contar com 43% nos anos 80 (Fonseca, 1995, p.192). A fim de obter melhoria no acesso, na qualidade e nos rendimentos em todos os níveis de ensino, no documento *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política* (1986:2), os técnicos do Banco Mundial apresentaram as políticas consideradas eficazes que permitiriam rendimentos econômicos:

Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales; creación de un mercado de préstamos para educación, conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior;

descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades.

O Banco Mundial expõe políticas antidemocráticas fragilizando as instituições nacionais e desconsiderando as múltiplas realidades nacionais e culturais, na medida em que trata de forma superficial e simplista questões sabidamente complexas e conflituosas em sociedades de classes. Técnicos economistas, guardiões dos interesses das instituições financeiras apregoam uma concepção de melhoramento de qualidade em educação reduzida a um conjunto de regulamentos econômicos do mercado que, gradualmente, deverão ser introduzidos no setor educacional para que este obtenha, automaticamente, autofinanciamento e qualidade. São políticas intervencionistas que não mudam governos, mas fragilizam as instituições nacionais. O custo social da adoção do programa de ajuste setorial na educação revela

“que o exame do desempenho dos projetos em relação ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para a execução e às despesas decorrentes tem-se mostrado muito aquém do limite desejado. E, em consideração do alcance de sua eficácia para a correção de problemas estruturais da educação brasileira, indica que estes apresentaram efeitos pouco significativos no que se refere à prática do desempenho escolar, especialmente com relação às intervenções no nível primário.” (Fonseca 1995, p.192)

O documento *El Financiamiento de la educación en los países en desarrollo* (1986, p.1-6), define afirmam a natureza privatista e discriminatória:

Podrían establecerse tarifas para la educación superior o aumentar la ya existentes. En los países en los que los estudiantes reciben educación superior gratuita y también subsidios para gastos de subsistencia, podría resultar útil como primera medida reducir esos subsidios y limitarlos a los estudiantes de bajos ingresos. El paso siguiente sería cobrar derechos de

matrícula y enseñanza con objeto de recuperar al menos una parte de los costos de proporcionar educación de nivel superior. Teniendo en cuenta el exceso de demanda de ese nivel de educación, el cobro de derechos generaría considerables ingresos sin reducir la matrícula (Banco Mundial, 1986, p.2).

Nesse documento também estão evidentes políticas de restrições quanto à oferta pública para o ensino médio

dependiendo de las condiciones locales, podría justificarse una política de mayor recuperación de costos en las escuelas secundarias. Al aumentar la recuperación de los costos en la educación superior, y posiblemente en la secundaria, aumentaría también el total de los recursos públicos y privados de la economía para fines de educación. Al mismo tiempo, esto permitiría una reasignación del gasto público que favorecería a los niveles y tipos de educación socialmente más rentables. La orientación hacia un mayor volumen de financiación privada haría mejorar la calidad de la selección y el desempeño de los estudiantes, al tener éstos un mayor interés financiero en sus estudios.

Esse documento menciona, ainda, a concessão de créditos educativos e bolsas de estudos seletivas, sem conhecimento da complexidade dessas práticas existentes no sistema educacional. Os técnicos e economistas do Banco Mundial elaboraram políticas e estratégias a-históricas e discricionárias, num processo de definhamento das instituições educacionais, na medida em que as mesmas são incorporados pelo Ministério da Educação e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Os complexos sistemas educacionais dos países latino-americanos não comportam uma visão tão estreita e reducionista. São políticas e estratégias capazes de introduzir disfunções profundas na educação pública e de colocar em escombros conquistas sociais através de fissuras permanentes, lançando a população desses países, particularmente do Brasil, para contínuos

processos de desvantagens, subserviência e subordinação. É nessa desarticulação que se constrói uma clara possibilidade de fragmentação do campo educacional capaz de conduzir a um aprofundamento dos níveis de iniquidade. Nesse sentido, as reformas estruturais exigidas pelo Banco Mundial são edificadas sobre uma racionalidade técnica que se encerra em si mesma e prescinde das condições materiais, institucionais, culturais e políticas que atravessam o conjunto da sociedade, especificamente, os sistemas educacionais. (Tiramonti, 1997, p.79-89) Na visão dos técnicos e dos economistas, os mecanismos vigentes de financiamento e de fornecimento da educação pública não estão otimizados devido a quatro motivos:

Inversión insuficiente en la educación en general; asignación desacertada de los recursos entre los distintos niveles de educación; utilización ineficaz de los recursos en las escuelas; desigualdad en la distribución de los costos y beneficios educacionales entre los grupos de distintos niveles de ingresos (Banco Mundial, 1986, p.7).

Os gestores propuseram as seguintes estratégias:

“reduzir os subsídios aos estudantes e cobrar pagamento de matrícula, de mensalidade e de serviços, com a finalidade de reduzir o excesso de demanda para o ensino médio e superior e inibir que grande proporção de alunos matriculados abandonem os seus estudos” (Banco Mundial, 1986, p.20).

Na avaliação desses gestores externos a organização e funcionamento da educação pública, na maioria dos países latino-americanos, caracterizam-se pelo financiamento estatal total, o que significa gratuidade em todos os níveis da educação pública, não pagamento de matrículas e de mensalidades e administração centralizada. O Estado também regulamenta e limita o funcionamento de escolas privadas e comunitárias e interfere na disponibilidade de créditos educacionais. Por isso, o Banco postulou como proposta imperativa o pagamento de matrícula e de mensalidades para os níveis médio e superior, a prioridade máxima na educação primária, na educação das mulheres, a descentralização administrativa e a moderação na fiscalização do setor educacional privado. Nas formulações do próprio Banco uma fiscalização demasiado estrita impede que as escolas privadas e comunitárias

contribuam para o desenvolvimento educacional. A redução dessa fiscalização permite mobilizar novos recursos locais e privados sem aumentar excessivamente a carga financeira do governo (Banco Mundial, 1986, p.4).

A educação primária é o tipo de investimento mais rentável, seguida da secundária e por último, a superior. A rentabilidade é muitíssimo mais elevada nos países mais pobres e se reduz à medida que aumenta o nível de desenvolvimento econômico (Banco Mundial, 1986, p.10).

La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos. La educación, y especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye también a reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al equipar a las personas para que participen plenamente en la economía y en la sociedad. Además, la educación contribuye al fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, a la creación de una capacidad nacional y al buen gobierno, que son todos elementos críticos cada vez más reconocidos para la aplicación efectiva de políticas económicas y sociales racionales (Prioridades y estrategias para la educación. Banco Mundial, 1996, p.19).

Um dado a ser ressaltado, nos documentos, é a referência à dura fiscalização do governo sobre as escolas privadas, inibindo-as e dificultando sua participação no desenvolvimento do livre mercado e de serem conduzidas pela “*mão invisível*”. Segundo Friedman “o crescimento da educação desviou-a do caminho originário destinado a formar elites de poder ou a dar a cada um o que sua função social lhe destinava. Por outro lado, o desenvolvimento do sistema estatal refletiu-se no surgimento de grandes instituições educativas que limitam as possibilidades de escolha dos consumidores, ao impedir o desenvolvimento de unidades menores de oferta, adaptada às variadas expectativas dos pais” (Friedman, 1980, p.169)

Na verdade, o que está posto no argumento dos gestores externos é o princípio da competitividade e o livre mercado defendidos por

Friedrich Von Hayek e Milton Friedman tratando a educação como mercadoria a ser comprada e negociada de acordo com as forças do mercado, omitindo os custos sociais numa sociedade de classes em que os serviços públicos sabidamente não rendem lucros, e que por isso os clássicos do liberalismo haviam atribuído ao Estado a responsabilidade de sua oferta pública. Segundo entrevista do Sr. Gary Becker, prêmio Nobel de Economia de 1992, "o financiamento do ensino superior em detrimento dos estágios básicos é considerado um equívoco. Os governos que assim o fazem estão subsidiando as pessoas erradas. O papel do governo na promoção do capital humano é garantir o ensino primário e secundário, que dê conhecimentos gerais às pessoas." (Revista Exame, 1996, p.40) Nessa lógica produtivista-credencialista para a educação pública que os gestores das instituições externas fundam os seus princípios tornando-os equivalentes aos nacionais, com a anuência dos membros do Ministério e das Secretarias da Educação. As políticas de financiamento dos serviços públicos dos Estados da América Latina, incluindo, entre esses serviços, o da educação pública, estão inadequadas, na ótica das agências creditícias externas, conforme apontam os documentos da época, mas que continuam nos anos posteriores. Como proposta concreta, induz-se que, no ensino médio,

...sería viable un aumento de la financiación privada en el nivel secundario. En muchos países, los estudiantes de secundaria reciben pensión completa en escuelas gratuitas, políticas que dan origen a un exceso de demanda de las plazas disponibles en tales escuelas que es preciso racionar (Banco Mundial, 1986, p.20).

Para o Banco Mundial, a estratégia funda-se numa política educacional de auto-

sustentação financeira, mediante redução de provimentos públicos e do incremento com o setor produtivo, estabelecendo vínculos e parcerias das escolas de ensino médio e das universidades com as empresas privadas, redirecionar as demandas para as modalidades posteriores, desconsiderando toda a complexidade do processo. Os técnicos, enfatizando seu argumento de auto-sustentação para o nível médio (segundo ciclo), opõe-se às políticas que o consideram parte integrante da educação básica e, portanto, de responsabilidade do Estado. De maneira contundente, o Banco Mundial opõe-se às políticas de gratuidade para os níveis médio e superior, determinando que contenha-se a demanda, particularmente, no nível superior; divulgando amplamente, como política para o ensino superior, procedimentos fundados na produtividade e na racionalidade técnica para aferir produção de conhecimento. Assim, propõe o fim da gratuidade para os estudantes, incluindo: cobrança de taxas, pagamento para participação em cursos e contenção de recursos para serviços de alimentação e moradia. Tangencialmente, prevê bolsa de estudo para os estudantes pobres e talentosos e auto-financiamento gradual. Por outro lado, esses mesmos documentos, publicados pelo Banco Mundial, omitem os impactos sociais e educacionais que tais políticas causariam nos Estados devedores que, tradicionalmente, têm a responsabilidade pública e constitucional de provimento dos serviços públicos não rentáveis, como a educação pública, a saúde, a seguridade social e a habitação a cargo do Estado. Nada foi mencionado, quanto à produção científica e tecnológica enquanto princípios de autonomia e de soberania nacional. Decorridos os primeiros anos dessas políticas e estratégias foram aprofundadas as fissuras permanentes que estão banindo os intentos do *welfare state*, pois inibiram os princípios e valores da democracia e da justiça social, comprimindo direitos humanos e sociais.

DÉCADA DE OITENTA

Banco Mundial - Políticas para a educação pública
Gestão: A. W. Clausen (1981-1986)
Diagnóstico
Ineficiência do sistema educacional Índice elevado de analfabetismo Sistema incapaz de assegurar qualidade, produtividade e competitividade Gratuidade total do sistema educacional
Políticas para a educação pública
<ul style="list-style-type: none"> • Maiores facilidades para os investimentos externos e disciplina fiscal • Subordinar a produção do sistema educacional às demandas do mercado • Prioridade na universalização do ensino fundamental • Descentralização administrativa e financeira • Ênfase na autonomia e auto- financiamento • Descentralização do financiamento e da gestão • Deliberada política de redução dos recursos públicos para educação pública • Autonomia das escolas para ações pedagógicas. • Ênfase na qualidade do ensino • Controle sobre os investimentos do setor público • Definição de prioridades baseadas nos critérios de: racionalidade, qualidade, competitividade, produtividade e eficiência • Diversificação das fontes de financiamento • Estrutura administrativa eficiente e flexibilidade de fiscalização • Avaliação institucional • Impulso do setor privado e dos organismos não governamentais como agentes ativos no Terreno educacional tanto nas decisões como na implementação
Estratégias - década - 1980
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de professores em serviço • Transferência da educação infantil e ensino fundamental para os municípios • Contenção salarial dos docentes • Reformulação de propostas curriculares • Estímulo à produção do livro didático • Convocação e pais e da comunidade nos assuntos escolares • Inovações educacionais • Uso eficaz de equipamentos e de materiais pedagógicos • Instituir mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo níveis posteriores • Moderar a aquisição de certificados • Desenvolvimento de modelos diversificados de educação média e superior • Diferenciação quanto aos salários dos docentes • Ajuste entre currículo ocupacional e as necessidades do aparato produtivo

Anos noventa: gerenciamento intensificado sobre as políticas educacionais

Os Estados Unidos, desde a 2ª Guerra Mundial afirmaram sua superioridade militar, tecnológica e armamentista. Deslocaram o eixo econômico de Londres para *Wall Street*, Nova York, impulsionando o reordenamento financeiro internacional, geraram um código de condutas para as políticas econômicas dos países com problemas de balanço de pagamento e institucionalizaram diversas modalidades de empréstimos e mediações financeiras entre as duas instituições âncoras Banco Mundial e Fundo Monetário, os

governos nacionais e os sistemas de bancos privados internacionais (Lichtensztejn & Baer, 1987, p.25). Apesar de sua hegemonia, os Estados Unidos defrontaram-se com os interesses das novas forças surgidas no mundo capitalista desenvolvido. São exemplos do confronto as divergências quanto ao projeto econômico-industrial da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e os embates conflituosos com a Unesco, até 1984, a fim de difundir, institucionalmente, políticas de controles, de racionalidades e condutas morais e culturais. As divergências persistiram e evidenciaram as

divisões internas e interesses incompatíveis com o seu padrão de dominação, uma vez que mantinham os Estados-Membros como satélites, orbitando nos espaços de decisões. Os Estados Unidos esvaziaram a Unesco e partiram em retirada para pouso em duas âncoras financeiras o Banco Mundial e o Fundo Monetário, plataformas políticas e ideológicas seguras para, sem obstáculos, legitimarem suas decisões.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tornaram-se o braço de ferro dos Estados Unidos, capazes de, pela via do consentimento e da anuência, imporem aos Estados capitalistas latino-americanos, suas prescrições econômicas, culturais, socioeducacionais e ideológicas, colocando-os em penúria e em desvantagens. Já se tornou possível enxergar o desmonte das tentativas de proteção social do trabalhador, a desorganização das finanças públicas, os desequilíbrios entre as importações e as exportações, as taxas de desemprego, os complexos processos de privatização de empresas estatais. Não menos visíveis são as rendas e riquezas geradas nos Estados da América Latina e trasladadas para os conglomerados das corporações financeiras internacionais, os favorecimentos governamentais às empresas transnacionais, os mecanismos de acumulação de capitais, a exploração dos trabalhadores e o aumento da população em estado de miséria, empurrando esses Estados para piores condições econômicas, sociais e educacionais. Essa conjuntura econômica e social não é um fenômeno natural, é antes o resultado de manipulação das instituições financeiras que, nos anos noventa, atropelaram os poucos avanços sociais dos países devedores. Enfim, provocaram e aceleraram a desestruturação constitucional, econômica, social e cultural dos países por razões internas e por decisões externas. E, como as políticas sociais e educacionais são os eixos mais vulneráveis aos cortes e à redução de verbas, sobre elas recaí a maior parte da retração dos recursos econômicos.

As políticas educacionais para a educação básica estão alinhando-se às políticas e estratégias deliberadas e aprovadas pela Diretoria Executiva do Banco Mundial e equipe brasileira. A intervenção nas políticas para a educação básica pública, advinda de anos anteriores e acelerada pelas circunstâncias internacionais das últimas décadas, conta com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes para a sua efetivação. Sob a aparência de políticas para a realidade nacional, têm captado e introjetado o ideário político e filosófico externo, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, com a anuência do governo federal, dos ministros e dos secretários dos estados, ainda que ocorram apelações judiciais, resistências dos sindicatos, das associações, de partidos de esquerda e das entidades não governamentais. Essas políticas deliberadas e sistematizadas têm o propósito de encaminhar o ajuste estrutural e as reformas institucionais dos países em desenvolvimento,

colocando-os em condições favoráveis ao capital flutuante, mas dilaceram de forma profunda a organização social dessas sociedades, particularmente das instituições educacionais. (Vitarelli, 1998). Acrescenta-se, ainda, o estreitamento da margem de manobra dos governos nacionais, evidente na incapacidade para adotar políticas independentes de interesse nacional. A política deliberada do Banco Mundial atualiza a condição de subordinação dos governos latino-americanos no discurso do presidente:

El mundo actual, caracterizado por la apertura de los mercados, plantea nuevos desafíos para los países en desarrollo. La inversión se condiciona a la aplicación de políticas económicas acertadas y al buen gobierno, es decir, regímenes comerciales liberales y altas tasas de ahorro, conjugados con sistemas jurídicos y judiciales adecuados. En otras palabras, el capital elige los países que ofrecen las debidas condiciones básicas (Discurso do presidente do Grupo do Banco Mundial James D. Wolfensohn. Washington. D. C. 1º de outubro de 1996).

Nos anos noventa, novamente, o Banco Mundial reapropria-se da idéia de combate à pobreza. E em seus documentos reafirmou que seu objetivo primordial

...sigue siendo la reducción de la pobreza; su tarea consiste en colaborar cada vez mas con los países, ayudándolos a formular y aplicar políticas que conduzcan a ampliar los mercados y fortalecer sus economías, a fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. (Banco Mundial, 1995, p.9).

En este contexto la educación sigue ocupando un lugar central en las políticas de lucha contra la pobreza junto con la salud, entendidas como inversión en capital humano dirigida hacia mejorar las oportunidades de ingreso de los pobres. Sin embargo, hay dos cambios de acento: por un lado, la única educación que se percibe como orientada a la disminución de la pobreza es la primaria; por otro lado, los programas tienen que ser diseñados para atender directamente a los grupos seleccionados (Bracho, 1992, p.34).

Em relação aos anteriores, nos anos noventa, os documentos do Banco Mundial (1992) *Educación Primaria*; (1995) *La enseñanza superior*; (1996) *Prioridades y estrategias para la educación*

- afirmam categoricamente as políticas setoriais para os distintos níveis e modalidades de ensino. Quanto aos conceitos analíticos, o Banco fez uma reconceituação das necessidades básicas de aprendizagem e da pobreza, segundo seus interesses político-ideológicos e resultados prescritos à priori. Com relação à pobreza, os gestores do Banco Mundial não se interessam por todo o empobrecimento da população. Nas décadas anteriores, o diagnóstico efetuado por seus membros atingia em torno de 40% da população; mas, nos anos 90, o interesse concentrou-se, apenas em 10% da população desprovida de uma cesta básica, tendo como estratégia, para mitigar a pobreza indigente, os programas focalizados concebidos dentro da lógica assistencialista. Quanto às necessidades básicas de aprendizagem, nos anos setenta, tratava-se de uma definição minimalista, ou seja, como fazer para que todos adquirissem o mínimo necessário de educação, maximizando os indicadores de eficiência, de acesso, de conclusão da educação primária e de alfabetização da população adulta, com um mínimo de desperdício. Já nos anos noventa, signatário da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), o Banco Mundial propôs políticas para alcançar as necessidades básicas de aprendizagem para todos que se diferenciaram daquelas propostas pelos outros integrantes. Na sua concepção prevaleceu a lógica credencialista- utilitarista, a ênfase dessa política foi direcionada à metodologia de ensino, ou seja, como ocorre a aprendizagem e como se pode expandir o conteúdos mínimos, mais do que como transmiti-lo, com o propósito de que aqueles que têm acesso à escola pública adquiram conhecimentos, competência, domínio de linguagens, habilidades e destrezas essenciais para o alívio da pobreza e produzam maiores rendimentos econômicos. (Bracho, 1992, p.37). Para o Banco, a política educacional tem a educação primária (primeiro ciclo) como centralidade, com ênfase nos insumos e equipamentos de qualidade baseada na relação custo/benefício e resultados. Os documentos exanimados são reveladores de que é política do Banco Mundial considerar a educação como indústria - atividade empresarial - que se expressa pelo incentivo dado aos empresários do ensino privado,³ pela lealdade dos governos estaduais às indústrias de equipamentos técnicos e de informática, pela aproximação com os interesses dos grupos ligados a educação à distância, pelo monopólio das produtoras de livros didáticos e paradidáticos, pela terceirização dos serviços prestados pelos funcionários das escolas públicas e pela concessão às empresas de alimentos do serviço de merenda escolar.

No decorrer da análise dos documentos do Banco Mundial, encontraram-se as exigências estabelecidas na *Minuta de Negociações e no Manual de Operação e Implementação de Projetos*

³ Sistema educacional criado, a partir de 1942. tomou-se um dos responsáveis pela formação de trabalhadores qualificados para a indústria, comércio e setor agrícola.

os princípios, objetivos e estratégias educacionais. Exemplificando: o treinamento de técnicos locais dos órgãos administrativos, a exigência da contrapartida financeira dos estados e instituições, prover sistemas de informação que contemplem a eficiência e a divulgação dos resultados e políticas compensatórias aos indigentes.

Na política deliberada pelos gestores externos, constata-se a transferência da responsabilidade dos custos da educação pública à comunidade e aos pais.

En todo el mundo los padres y las comunidades están tomando parte más activa en la gestión de las escuelas a que asisten sus hijos, y lo mismo están haciendo los alumnos de las instituciones de enseñanza superior. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todavía más importante, más dispuesto a contribuir a su eficacia. La mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte en la administración y supervisión de las escuelas, junto con toda la comunidad. (Banco Mundial, 1996, p.134).

De fato, essa política induz ao fortalecimento do Estado e o encolhimento dos serviços sociais e educacionais transferindo-os para o setor privado. E, para avançar com a centralidade na educação primária, os gestores constituintes da equipe do Banco propõem quatro medidas: uso mais eficiente dos recursos disponíveis, canalização para a educação primária (primeiro ciclo) de recursos que atualmente são destinados a outros níveis, maior capacitação de recursos locais e garantia de igualdade de insumos educativos, mediante redistribuição dos gastos públicos, de acordo com as necessidades locais. A estratégia econômica do Banco Mundial postula a direção correta para os países devedores: abertura de mercados, regimes comerciais livres, sistemas jurídico e judiciário adequados e políticas econômicas acertadas como condições para pouso dos capitais especulativos internacionais. Portanto, a estratégia prescrita visa afirmar a proteção e a segurança dos lucros imediatos do capital financeiro internacional.

Nos anos noventa, os gestores do Banco Mundial reconceituaram as estratégias do **desenvolvimento** e da **educação**, considerando-as condição *sine qua non* para esse modelo econômico. O desenvolvimento passou a associar-se mercado e fundamentou uma nova proposta, segundo a qual as transformações são decorrentes das invenções tecnológicas e das incertezas econômicas que exigiriam a reorientação das políticas em direção ao favorecimento do mercado. E, na educação, enfatizaram as políticas

direcionadas à educação tecnológica, à capacitação dos docentes em serviço, à valorização das vantagens da privatização do ensino médio e superior e à prioridade quanto à racionalidade, à produtividade e à competitividade.

En las condiciones de cambio de la economía e inclusión de nuevas tecnologías, puede haber una pérdida de empleos en los sectores e industrias tradicionales y una apertura de oportunidades en otros; pero muchos de estos empleos requieren un alto nivel de conocimiento teórico y habilidades cognitivas por lo que el readiestramiento puede dificultarse, si los trabajadores no tienen un fundamento educacional suficiente. (Bracho, 1992, p.42).

A análise documental e dos dados indica que não se alcançara a universalização da educação primária, apesar do crescimento quantitativo de matrículas. Para explicar o malogro, afirmava-se a necessidade de tomar os sistemas mais flexíveis, com rede suficientemente diversa para responder às necessidades dos estudantes, mas unificada para evitar discriminações. De outra parte, fazia-se uma distinção analítica quanto à natureza da demanda educacional que já não era colocada na educação primária, mas nos níveis secundário e superior, com políticas e estratégias de flexibilização da oferta.

“ Si bien el problema de la ilimitada demanda ya no se plantea para la educación básica, sigue siendo preocupación central para los niveles medio y superior. La necesidad de detener su crecimiento es una de las notas distintivas de los documentos y de la política del Banco en educación posbásica” (Bracho, 1992, p.25)

No documento intitulado *Educación Primaria* (1992), o Banco Mundial estabeleceu as opções de política educacional para melhorar a eficácia das escolas nos Estados capitalistas em desenvolvimento. Afirma-se, no documento, que as opções estão baseadas em investigações e avaliações anteriores, levando em conta as diversas condições e antecedentes de cada país e conclui com expressas políticas educacionais a serem executadas pelos Estados devedores. O que os documentos omitem são as particularidades regionais, a memória, as experiências, as necessidades e os aspectos socioculturais de cada país. Desconsideram ainda, os estudos comparados em educação, fundamentados em princípios filosóficos que apregoam ser os fatores invisíveis e os externos determinantes dos sistemas nacionais de ensino. O trecho selecionado indica os fundamentos

políticos subjacentes às políticas educacionais deliberadas pelo Banco.

La enseñanza primaria tiene dos finalidades fundamentales: producir una población alfabetada y con conocimientos básicos de aritmética que sea capaz de resolver problemas en el hogar y en el trabajo, y servir de base para la educación ulterior. La mejora de la educación primaria en los países en desarrollo requiere esfuerzos al menos en tres frentes: el entorno para el aprendizaje, la preparación y motivación de los maestros, y la administración de los sistemas educacionales. Ainda explicita as ações basilares:

• **Recomendaciones para mejorar la eficacia de la educación:**

- hacer hincapié en el aprendizaje
- invertir en lo que resulte eficaz en función de los costos
- mejorar la siguiente generación de maestros
- mejorar la administración

• **Recomendaciones para aumentar la equidad en el acceso a la educación:**

- aumentar la oferta de plazas escolares, por medio de turnos múltiples, construcción de escuelas de bajo costo y clases más numerosas
- incrementar la demanda de educación por parte de los padres
- eliminar el trato discriminatorio de los niños en la escuela

• **Recomendaciones para mejorar el financiamiento:**

- aumentar los recursos nacionales destinados la educación primaria
- incrementar la ayuda de los donantes

• **Recomendaciones para o Banco Mundial:**

- ampliar la asistencia para programas de educación primaria que hagan hincapié en el aprendizaje de los estudiantes
- elaborar las operaciones crediticias en el contexto de

programas nacionais de desarrollo subsectorial a largo plazo.

Por volta de 1995, o Banco Mundial seguia empenhado nas seguintes frentes: aumentar seu financiamento para investimentos nos seres humanos, colaborar com os países para que seus habitantes tivessem maior acesso a serviços de melhor qualidade e mais eficazes em função dos custos, desenvolver programas de saúde e de educação dirigidos às crianças, aplicar uma política demográfica e a oferta de serviços de planejamento familiar e educação para a mulher, incrementar programas direcionados à eliminação dos obstáculos que impedem a participação da mulher no desenvolvimento econômico, reunir esforços que assegurassem uma educação primária de boa qualidade a todos e um conjunto mínimo de serviços de saúde eficientes em função dos custos e acabar com a desnutrição. (Banco Mundial, 1995, p.6).

Em outro documento, *Prioridades y estrategias para la educación -estudio sectorial del Banco Mundial (maio 1996)*, explicitaram-se as opções políticas para os países de baixo e médio renda para fazer frente aos problemas educacionais, na medida em que avançam para o século XXI. Afirma-se no documento que

la educación tiene un papel decisivo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La evolución de la tecnología y las reformas económicas están provocando cambios extraordinarios en la estructura de las economías, las industrias y los mercados de trabajo de todo el mundo. La velocidad con que se adquieren los nuevos conocimientos y se producen los cambios tecnológicos plantea la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido y que los cambios de empleo sean más frecuentes durante la vida de las personas. Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales de la educación: I- ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir nuevos conocimientos sin dificultad, y II- debe contribuir a la constante expansión del saber.

No mesmo documento, estabeleceram-se as estratégias para reduzir a pobreza:

La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las

inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad. De modo más general, la educación contribuye a fortalecer las instituciones civiles, a crear una capacidad nacional y a promover el buen gobierno, que son elementos esenciales para la implantación de políticas económicas y sociales racionales.

Ainda no documento *"Prioridades y estrategias para la educación (1996:8-18)*, de forma acabada, o Banco Mundial definiu as políticas e estratégias no âmbito educacional:

Más prioridad para la educación; atención a los resultados, inversión pública centrada en la educación básica; atención a la equidad; participación de los hogares; instituciones autónomas; sistemas de evaluación interna y externa; análisis de los resultados centrada en los costo-beneficio y que tengan en cuenta la eficiencia, la equidad y la calidad de todo el sector de educación.

São os gestores do Banco Mundial e as equipes dos Ministérios da Economia, do Planejamento, da Educação, do Banco Central e parte dos governadores estaduais, sob apelações judiciais e resistência das entidades, que deliberam as políticas e as estratégias nacionais. Nas duas últimas décadas, apesar dos esforços da sociedade civil, têm prevalecido políticas discricionárias-contencionistas e antidemocráticas: altos índices de exclusão social, desvalorização da profissão docente, contenção dos gastos públicos para educação pública, mensuração da produtividade acadêmica, imposição de uma política de avaliação institucional, uma estreita visão política de que os recursos financeiros, no ensino superior, sejam transferidos para os níveis inferiores, a revisão do crédito educativo e bolsas de estudos seletivas, descentralização administrativa e fomento de escolas privadas e comunitárias constituem decisões deliberadas dos mentores de políticas de ajustes do Banco para países prestatários. "Não seria de estranhar que sua proposta básica para o sistema educativo

consista em deixar a atividade educacional à mercê do mercado e da concorrência para que a interação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais defina a qualidade de educação, seus conteúdos e pedagogias, suas formas de estruturação, em que áreas e a que preços deve ser oferecida." (Coraggio, 1996, p.103).

Há uma intencional lacuna, nos documentos, quanto aos aspectos negativos, quando apresentam resultados positivos e comparações entre realidades muito heterogêneas e desiguais, ou quando dizem que as experiências têm indicado que os Estados que priorizaram como agenda de seus governos as políticas educacionais lograram maiores êxitos nos setores econômico, tecnológico e social. Equivocadamente, a política do Banco Mundial priorizou a educação primária (primeiro ciclo), quando já se anteviam modificações no processo produtivo e no modo de vida, passando a exigir mais conhecimentos e domínio de múltiplas linguagens, e quando já havia consenso em torno da necessidade de mais anos de escolaridade, de políticas educacionais democráticas, de coordenação das ações e das políticas inter-setoriais, colocando-as ao alcance de todos que desejassem satisfazer suas necessidades pessoais e profissionais. Duas questões graves podem ser percebidas: a fragilização das instituições nacionais e a desqualificação do ensino médio e suas múltiplas formas excludentes. Ao fragilizar as instituições – contrapesos nacionais- corre-se o risco de que os princípios democráticos, éticos e de justiça social sejam também dissolvidos.

Há omissões intencionais. Em nenhum dos documentos do Banco Mundial foi mencionada a necessidade de elevação dos percentuais do Produto Interno Bruto para a educação pública; ao contrário, propõem aos pais, comunidades e alunos a responsabilidade pelos custos dos estudos, desconsideram os salários e as condições de trabalho dos docentes, não concebem a educação pública como um direito do cidadão. Também estão ausentes as políticas de erradicação do analfabetismo de jovens e de adultos, que apresenta uma taxa de 19,65%, cerca de 19.233.758 de analfabetos (Madeira, 1992, p.59), não há comprometimento com a memória histórica e cultural da população, com as dimensões geográficas e as singularidades dos países, nenhuma menção foi feita aos 14,36% de mão-de-obra infantil, nada foi proposto aos 113.979 professores leigos. À margem, também ficaram: os problemas do ensino noturno, o reconhecimento das diferenças sociais, regionais e municipais, a insuficiente formação inicial de professores, a inclusão dos portadores de necessidades especiais, o domínio e uso de equipamentos tecnológicos enquanto recursos didáticos, a ausência da cultura na escola, a distância entre os conteúdos e as expectativas dos estudantes e as dificuldades em assegurar a

aprendizagem aos estudantes com condição socioeconômica desfavorecida.

As políticas sociais, entre elas, as políticas educacionais, são estabelecidas pelas instituições financeiras internacionais, com a anuência dos últimos governos e das elites conservadoras locais, para as comunidades científicas e educacionais de maneira prescritiva, objetiva ou dissimuladamente, e, não sem resistências e alterações, são executadas, modificadas e assimiladas por parte de alguns setores. Para elaborá-las, hierarquizá-las e priorizá-las ocorrem os embates político-econômicos e ideológicos entre as prescrições externas, os pactos político-partidários de origem estatal, empresarial e da sociedade civil representada pelos cidadãos e pelas entidades acadêmicas e sindicais, defensores da educação pública, laica com qualidade que responda melhor às necessidades reais da comunidade educacional local. Registra-se, ainda, a longevidade e a continuidade da intervenção externa, quase sempre acompanhada de empréstimos para as políticas nacionais. Nesse sentido, o termo *intervir do latim intervenire* significa interpor sua autoridade a favor de seus interesses, tônica constante nas mediações políticas, cuja intencionalidade é obter a posição servil, subordinada com aprovação e consentimento dos receptores.

Essa prática de intervenção externa tem sido utilizada pelos Estados industrializados para lograr a predominância de suas políticas, mas a diferença, nas últimas décadas, está na tomada de decisão explícita dos últimos governos e das elites dirigentes que assumiram como nacionais os interesses do capital financeiro internacional. No caso brasileiro, há uma distância real entre as políticas do governo federal e aquelas que emergem das entidades e das associações da sociedade civil. Essa discordância está presente no plano nacional de educação: um que representa os interesses oficiais, e outro que expressa a tentativa de um esforços coletivo da sociedade.

As políticas e estratégias do Banco Mundial são de intervenção sistemática, definem *a priori* uma racionalidade técnico instrumental, sustentada nos padrões de empréstimos, de juros, em estudos preliminares, e condicionam os governos devedores a alcançarem resultados satisfatórios. Essas operações políticas do Banco elaboradas e estendidas aos países devedores provocaram incompatibilidades administrativas, jurídicas, partidárias e financeiras em sua implementação em sociedades com ampla concentração de rendas, de riqueza e de poder, permeabilidade orçamentária e elevados índices de pobreza e de miséria. Mesmo assim, o governo federal e elites dirigentes nacionais fizeram mudanças constitucionais e jurídicas que pudessem facilitar o enquadramento às políticas e estratégias exigidas.

DÉCADA DE NOVENTA

Banco Mundial: políticas para a educação pública
Gestão : Presidente James Wolfensohn (1990-2000)
Diagnóstico
Ineficiência do sistema educacional Gratuidade total deste serviço público Separação entre educação e trabalho
Políticas para a educação pública
<ul style="list-style-type: none"> • Deliberada política de restrição de gastos públicos para a educação pública • Descentralização administrativa e financeira • Prioridade na qualidade do ensino • Avaliação institucional • Formas diversificadas de financiamento • Estreitamento de vínculo da educação com o trabalho • Ênfase nos critérios: competitividade, produtividade, eficiência e qualidade • Prioridade na racionalidade técnica e instrumental. • Prioridade na educação básica com ênfase nos conteúdos do ens. fundamental • Privatização do ensino médio e superior • Convocação da participação dos pais e comunidade • Redução do Estado na oferta dos serviços públicos. • Transferência dos serviços públicos - saúde e educação- para serem redefinidos no mercado livre • Consolidação de parcerias e convênios • Confluência entre educação e trabalho • Contenção da demanda por níveis escolares mais elevados. • Reconceituação das necessidades básicas de aprendizagem • Reestruturação administrativa e organizacional • Valorização das vantagens de privatização do ensino médio e superior • Distinção entre instituições de ensino superior
Estratégias - 1990
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração dos parâmetros curriculares nacionais • Ênfase no uso de equipamentos tecnológicos. • Estímulo à capacitação de professores em serviço • Uso eficiente dos recursos e sua canalização para educação primária • Transferência da educação infantil e fundamental (1ª a 4ª séries) para os municípios. • Diversificação das instituições de formação dos professores em todos os níveis • Congelamento salarial dos profissionais da educação • Flexibilização do contrato de trabalho docente • Revisão dos processos de promoção de alunos • Autonomia das escolas (recentralização)

Considerações finais

Nas três últimas décadas, uma outra ordem capitalista vem configurando-se capitaneada pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e o Grupo dos Sete países mais ricos-G7, com a predominância do capital financeiro internacional desregulado sobre o capital produtivo e social. Nessa outra ordem capitalista, a intervenção política e econômica dos *homens de negócio* expressa-se na subordinação dos governos nacionais a um conjunto de exigências estabelecidas durante negociações de novos

empréstimos. Cabe lembrar, ainda, as palavras do secretário de Estado Foster Dulles, na gestão do presidente Eisenhower: "Há duas maneiras de conquistar um país estrangeiro: uma é ganhar o controle de seu povo pela força das armas; outra é ganhar o controle de sua economia por meios financeiros." (Batista, 1999, p.43).

No Brasil, os últimos governos cederam às exigências das instituições financeiras e aceitaram com desvantagens a intervenção sistemática dos gestores externos nas decisões de políticas macroeconômicas locais, também estendidas às políticas sócio-educacionais. Há uma intervenção deliberada do Banco Mundial nas

políticas e nas estratégias para a educação pública com o consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais alinhando-se às prescrições externas, cuja finalidade, é assegurar a reprodução e a acumulação do capital. Nessa ótica, a educação pública é concebida como mercadoria e, a

atividade empresarial a ela subjacente, como indústria a ser amplamente explorada pelas leis do mercado. Contraindo-se à essa política, sujeitos históricos nacionais reafirmam e propõem uma política educacional incluyente, emancipatória e democrática para avançarmos na construção da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Educación – documento de trabajo sobre el sector*. Washington: BM, 1971.
- BANCO MUNDIAL. *Educación – documento de política sectorial*. Washington: BM, 1980.
- BANCO MUNDIAL. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo- Opciones de política*. Washington: BM, 1986.
- BANCO MUNDIAL. *Minuta de negociações*. Brasília: BM, 1992.
- BANCO MUNDIAL. *Educación primaria*. Washington: BM, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior*. Washington: BM, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Informe anual: actividades del Banco Mundial*. Washington: BM, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Invertir en la gente- el Banco Mundial en acción*. Washington: BM, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación. – estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington: BM, 1996.
- BATISTA, P.N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Consulta popular, São Paulo, n.7, p. 43, 1999.
- BECKMANN, D. *O Banco Mundial e a pobreza na década de 80. Finanças e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, V.3. n. 3, p. 26, 1986.
- BRACHO, T. *El Banco Mundial frente ao problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.
- CLAUSEN, W. *Réunion de gobernadores del Fondo Monetário Internacional y del Banco Mundial: Washington: (discurso del Presidente)* s.n., 1980, 1981, 1983.
- CORAGGIO, J. *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção*. In: TOMMASI, L, WARDE, M. HADDAD, S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Ação Educativa, Cortez, p.75, 1996.
- FONSECA, M. *O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro*. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes, p.169, 1995.
- FRIEDMAN, M. *Liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- MADEIRA, V.P. *O desafio fundamental do programa nacional de alfabetização e cidadania*. Em *Aberto*, Brasília, v.10, n.50/51, p.36, 1992.
- INVESTIMENTO sem risco. *Revista Exame*, v.30, n.15, p.40-54, 1996.
- LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “alívio” da pobreza*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) - USP.
- LICHTENSZTEJN, S., BAER, M. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MC NAMARA R. *Cem países: dois bilhões de seres, a dimensão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- MICHALOPOULOS, C., BOCK, D. *A atuação do Banco Mundial em países muito endividados. Finanças e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, V.6, n.3, p.22, 1986.
- NOGUEIRA, F.N. *A ajuda externa para a educação brasileira na produção do ‘mito’ do desenvolvimento: da USAID ao BIRD*. Campinas, 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, UNICAMP.
- ROMANELLI, O. *História da educação brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SOUZA, M. *Política educacional e ajuda externa*. Em *Aberto*, v.10, n.50/51, p.69, 1992.
- TIRAMONTI, G. *Los imperativos de las políticas educativas de los 90. Revista Faculdade de Educação*, São Paulo. V.23. n.1/2, p.49, 1997.
- TIRAMONTI, G. *O cenário político educacional dos anos 90: a nova fragmentação*. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo. n.100, p.79-91, 1997.
- VITARELLI, M.F. *Educación y desarrollo: la visión latinoamericana para los años 90*. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE HISTÓRIA DE LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA, 5, Santiago.
- WOLFENSOHN, J. *Población y desarrollo: discurso ante a la junta de gobernadores*. Washington: s.n., 1996.