

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**DESENVOLVIMENTO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS: UM EXAME  
DAS DETERMINAÇÕES CONTEXTUAIS DOS PROJETOS DE REFORMA DA  
EDUCAÇÃO E DA SAÚDE BRASILEIRAS DA ÚLTIMA DÉCADA**

**Ireni Marilene Zago Figueiredo**

**Campinas/SP.  
2006**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

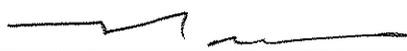
*TESE DE DOUTORADO*

**DESENVOLVIMENTO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS: UM EXAME  
DAS DETERMINAÇÕES CONTEXTUAIS DOS PROJETOS DE REFORMA DA  
EDUCAÇÃO E DA SAÚDE BRASILEIRAS DA ÚLTIMA DÉCADA**

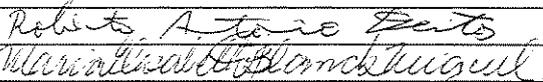
Ireni Marilene Zago Figueiredo  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier

Este exemplar corresponde à redação final  
da Tese defendida por Ireni Marilene Zago  
Figueiredo e aprovada pela Comissão  
Julgadora.

Data: 16/02/06.

  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>: Maria Elizabete Sampaio Prado  
Xavier.

COMISSÃO JULGADORA


Campinas/SP.  
2006

UNIDADE	80		
Nº CHAMADA			
V	EX		
TOMBO BC/	08638		
PROC.	16.2306		
C	<input type="checkbox"/>	D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00		
DATA	02/02/06		

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP

F469d Figueiredo, Ireni Marilene Zago.  
Desenvolvimento, globalização e políticas sociais : um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileira da última década / Ireni Marilene Zago Figueiredo. – Campinas, SP: [s.n.], 2005.

Orientador : Maria Elisabete Sampaio Prado Xavier.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Política social – Brasil. 2. Educação e Estado. 3. Política e educação. 4. Política de saúde – Brasil. 5. Financiamento. I. Xavier, Maria Elisabete Sampaio Prado. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

05-260-BFE

**Keywords:** Social care policy – Brazil; State reform – Brazil; Education policy – Brazil; Health care policy – Foreign financing

**Área de concentração:** História, Filosofia e Educação

**Titulação:** Doutore em Educação

**Banca examinadora:** Profa. Dra. Maria Elisabete Sampaio Prado Xavier  
Profa. Dra. Lizia Helena Nagel  
Profa. Dra. Maria Helena Salgado Bagnato  
Profa. Dra. Maria Elisabeth Blank Miguel  
Prof. Dr. José Luiz Sanfelice

**Data da defesa:** 16/02/2006

## RESUMO

As políticas de educação e saúde são produtos de relações complexas entre as dimensões econômico-social e político-ideológica de um determinado contexto histórico de desenvolvimento do capitalismo. Tendo essa relação como pressuposto e as características peculiares do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro como referência, analisamos, neste trabalho, as políticas de educação e de saúde como determinadas, em última instância, pelas condições econômico-sociais e político-ideológicas vigentes. Nesse movimento, buscamos compreender as categorias do desenvolvimentismo e da globalização e as relações estabelecidas com a educação e a saúde, ultrapassando a análise interna das instituições públicas, visto que o estudo crítico das políticas de educação e saúde, através da apreensão da sua relação com a base econômica e a superestrutura ideológica, só é possível pela análise do modo de produção capitalista e seus modos de desenvolvimento. Nesta perspectiva, partimos da compreensão de que as políticas de educação e saúde básicas integram o conjunto das reformas econômicas e, portanto, estão circunscritas ao processo de reforma e modernização do Estado e seus objetivos políticos e econômicos. Sustentamos que, no contexto da ideologia da globalização, a educação e a saúde básicas são consideradas variáveis fundamentais para administrar a pobreza, contribuindo para a estabilidade política e social e, ao mesmo tempo, criando as condições favoráveis mínimas para o implemento das políticas de ajuste econômico, pois no processo de implementação dessas políticas existe um consenso entre o BID e o BIRD de que o Estado deve oferecer os serviços essenciais básicos, de educação e de saúde, para dar resposta às demandas imediatas, visando à proteção dos grupos vulneráveis. Verificamos que as reformas de educação e saúde estão inscritas no contexto mais amplo do processo de reestruturação econômica do país e, desse modo, os objetivos definidos pelo BIRD e pelo BID, nos empréstimos de ajuste estrutural e setorial e as estratégias definidas por essas instituições, sustentam o processo de reforma e modernização do Estado, a partir da definição e de implementação de políticas nacionais submetidas às condicionalidades expressas nos seus contratos de empréstimos. A articulação e a convergência das orientações e das propostas nos projetos financiados pelo BIRD e pelo BID para as reformas da Educação Básica (Ensino Fundamental) e da saúde modificaram as formas de financiamento e administração dessas áreas, mediante as estratégias de descentralização (através da privatização, da participação das ONGs na prestação desses serviços, da realização de parcerias com a comunidade e da municipalização do ensino e da saúde), baseadas na construção de critérios gerenciais para promover a concorrência, a qualidade, a produtividade (eficiência interna e externa, eficácia) e a racionalidade econômica (relação custo-benefício) no processo de distribuição e utilização dos recursos públicos. Procuramos demonstrar, dessa forma, o como as políticas de educação e de saúde básicas incorporaram e consolidaram esses conceitos, viabilizando os objetivos econômicos das políticas de ajuste estrutural e setorial e, ao mesmo tempo, contribuindo para o processo de reforma e modernização do Estado brasileiro e de suas instituições públicas de educação e saúde.



## **ABSTRACT**

Education and health care policies are products from complex relationships between the economic-social and political-ideological dimensions from a certain historical context of capitalism development. Having this relationship as presupposed and the particular characteristics of the Brazilian capitalist development process as a reference, we analyzed, in this paper, the educational and health care policies as determined, in the last instance, by the current economic-social and political-ideological conditions. In this movement, we tried to understand the globalization and development systems categories and the relationships established with education and health care, going beyond the inner analysis of public institutions, because the critical study of education and health care policies, through the understanding of its relationship with the economical base and the ideological superstructure, it's only possible by the analysis of the way of capitalist production and its development ways. In this perspective, we started from the comprehension that the basic educational and health care policies integrate the economical reform conjoint and, therefore, are circumscribed to the reform and modernization process of the State and its political and economical objectives. We affirm that, in the globalization ideology context, basic education and health care are considered essential variables to administrate the poverty, contributing to the social and political stability and , at the same time, creating minimal favorable conditions for the implement of economical adjustment policies, because the implementation process of these policies there is an agreement between BID and BIRD in which the State must offer the basic supply, in education and health care, to provide answers to immediate demands, seeking the protection of vulnerable groups. We checked that the educational and health care reforms are enrolled in the more ample context of the economical reorganization of the country and, this way, the objectives determined by BIRD and BID, in the loans of sectoral and structural adjustment and the strategies determined by these institutions, support the modernization and reform process of the State, from the definition and implementation of national policies submitted to conditions expressed in their loan contracts. The articulation and convergence of orientations and the proposals in the projects financed by BIRD and BID for the Basic Educational reforms (Elementary school) and health care modified the administration and financing forms of these areas, by means of decentralization strategies (through privatization, participation of NGOs in the performing of these services, the realization of partnerships with the community and the education and health care municipalization), based on the construction of managing criteria to promote the competition, quality, productivity (internal and external efficiency, efficacy) and the economical rationality (cost-benefit relationship) in the distribution and usage process of public resource. We tried to demonstrate, this way, how the basic education and health care policies incorporated and consolidated these concepts, enabling the economical objectives of sectoral and structural adjustment policies and, at the same time, contributing to the reform and modernization process of the Brazilian State and the education and health care public institutions.



Ao Carlos Roberto Figueiredo, pelo incentivo e apoio incondicional.

Aos meus pais que não mediram esforços para que eu frequentasse a escola.

Aos profissionais das áreas de educação e saúde que persistem no desafio de educar e salvar vidas.



## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier, pelo rigor teórico-metodológico imprescindível.

Aos Professores da banca de defesa, Maria Elisabeth B. Miguel, Maria Helena S. Bagnato, Roberto A. Deitos e José Luiz Sanfelice que, como membros da banca examinadora, prestaram importantes contribuições para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores Sérgio E. M. Castanho, Lizia Helena Nagel e Mara Regina M. Jacomeli, pelas contribuições realizadas.

À Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP – SP, Faculdade de Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação e ao Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil – HISTEDBR, pela receptividade e oportunidade de crescimento intelectual/profissional.

À UNIOESTE – *Campus* de Cascavel – Centro de Educação, Comunicação e Artes e Colegiado de Pedagogia, pela oportunidade de cursar o doutorado com afastamento integral.

Ao intercâmbio UNIOESTE/UNICAMP realizado pelo Programa de Qualificação Institucional – PQI/CAPES que possibilitou, além do apoio financeiro, a interação e ampliação das atividades entre os docentes e discentes da graduação e da pós-graduação.

Aos pesquisadores da UNIOESTE – *Campus* de Cascavel, Maria Lúcia F. Rizzotto, Georgia S. dos S. Cêa, Francis M. G. Nogueira e Antônio B. de Lima, pelo fornecimento de documentos.

À todos os meus familiares e amigos, que de forma direta ou indireta, contribuíram para efetivação desta produção, em especial a Nelci Irene Zago, Domingo L. Zago, Maira Z. Broetto, Mayara Broetto, Ildo Broetto, Aneli Z. Zago, Pedro R. Unser, Isaura Monica S. Zanardini, João B. Zanardini, Maria Lucia M. Souza Deitos, Roberto Antonio Deitos, Rosa Maria Rodrigues, Luiz Fernando Reis e Solange de F. R. Conterno.

Ao Carlos Roberto pelo amor, compreensão e apoio dedicado ao processo de realização deste trabalho.

Ireni Marilene Zago Figueiredo



## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	V
<b>ABSTRACT</b> .....	VII
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	XVII
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	XXV
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	XXVII
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01

### CAPÍTULO I

<b>O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES CAPITALISTAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS</b> .....	07
---	----

### CAPÍTULO II

<b>A EMERGÊNCIA DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE BÁSICAS COMO PRIORIDADES: A ESTRATÉGIA POLÍTICO-IDEOLÓGICA SUBJACENTE À GLOBALIZAÇÃO</b> .....	59
---	----

### CAPÍTULO III

<b>AS LINHAS MESTRAS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUA ARTICULAÇÃO ECONÔMICO-POLÍTICA COM O BIRD E O BID</b> .....	97
--	----

### CAPÍTULO IV

<b>A CONVERGÊNCIA DAS ORIENTAÇÕES E PROPOSTAS PARA AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PROCESSO DE MEDIAÇÃO DA REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	137
4.1 A articulação entre a reforma econômica e a reforma educacional: a sustentação do mito da educação e da ideologia da globalização .....	139



4.2 A reforma da educação: as parcerias, a municipalização, a privatização e os critérios de produtividade, de racionalidade econômica, de concorrência e de qualidade como referências .....	158
4.3 A reforma da saúde: as parcerias, a municipalização, a privatização e os critérios de produtividade, de racionalidade econômica, de concorrência e de qualidade como referências.....	193
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	243
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	247



## ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIDS - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida.
- AIF - Associação Internacional de Desenvolvimento.
- AIH - Autorização de Internação Hospitalar.
- AIS - Ações Integradas de Saúde.
- AL - América Latina.
- AMETs - Metas Anuais de Eficiência Gerencial.
- ANS - Agência Nacional de Saúde Complementar.
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
- APMs - Associações de Pais e Mestres.
- ARE - Avaliação do Rendimento Escolar.
- AVA - Avaliação do Rendimento Escolar.
- AVAI - Anos de Vida Ajustados por Incapacidade.
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.
- BIRF - Banco Internacional de Reconstrução e Fomento.
- BR - Brasil.
- CAS - *Country Assistance Strategy* (Estratégia de Assistência ao País).
- CBA - Ciclo Básico de Alfabetização.
- CEME - Central de Medicamentos.
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe.
- CFI - Corporação Financeira Internacional - BIRD.
- CIADI - Centro Internacional de Acertos de Diferenças Relativas a Investimentos.
- CME - Capitalismo Monopolista de Estado.
- COACI - Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacional.
- DEs - Delegacias de Ensino.
- DREs - Divisões Regionais de Ensino.
- DST - Doenças Sexualmente Transmissíveis.
- EDURURAL - Projeto Nordeste de Educação Básica.
- EMS - Entidades de Manutenção de Saúde.
- ES - Espírito Santo.



EUA - Estados Unidos da América.  
FAO - Organização para a Alimentação e Agricultura.  
FCO - Fundação Cristiano Otoni.  
FHC - Fernando Henrique Cardoso.  
FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.  
FMI - Fundo Monetário Internacional.  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde.  
FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.  
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola  
G7 - Estados Unidos, Japão, França, Itália, Inglaterra, Alemanha e Canadá.  
G 8 - Rússia, Estados Unidos, Japão, França, Itália, Inglaterra, Alemanha e Canadá.  
IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
IDEC - Instituto de Desenvolvimento Econômico.  
IGD - Impacto Global da Doença.  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social.  
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasil.  
LACI - Programa Piloto da Iniciativa de Mudança da Administração do Empréstimo.  
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.  
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado.  
MEC - Ministério da Educação e do Desporto.  
MG - Minas Gerais.  
MONHANGARA - Educação Básica Urbana.  
MS - Ministério da Saúde.  
NEBE II - Educação Básica no Nordeste II.  
NEBE III - Educação Básica no Nordeste III.  
NOB - Norma Operacional Básica.  
NRE - Núcleo Regional de Ensino.  
ONA - Organização Nacional de Acreditação.



ONGs - Organizações Não-Governamentais.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PAB - Piso de Atenção Básica.

PACS - Programa dos Agentes Comunitários de Saúde.

PAIE - Programa de Apoio às Inovações Escolares.

PARANAEDUCAÇÃO - Serviço Social Autônomo PARANAEDUCAÇÃO.

PARANATEC - Agência Paranaense de Desenvolvimento do Ensino Técnico.

PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais.

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola.

PNS - Plano Nacional de Saúde.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - ONU.

PQE - Projeto de Qualidade no Ensino Público do Paraná.

PR - Paraná.

PROEM - Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Paraná.

PROMUNE - Program for the Municipalization of Pre-Scholl and Basic Education.

PROUNI - Programa Universidade para Todos.

PSF - Programa de Saúde da Família.

REFORSUS - Reforço à Reorganização do SUS.

RN - Resolução Normativa.

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica.

SAFF - Sistema de Administração Físico e Financeiro.

SAL - Structural Adjustment Lending.

SEE/SP - Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

SEED/PR - Secretaria Estadual de Educação do Paraná.

SEE/MG - Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

SEF - Secretaria do Ensino Fundamental.

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SIA/SUS - Sistema de Informação Ambulatorial do SUS.

SIH/SUS - Sistema de Informação Hospitalar do SUS.

SP - São Paulo.



SRE - Superintendência Regional de Ensino.  
SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde.  
SUS - Sistema Único de Saúde.  
TQM - Qualidade Total.  
UCP - Unidade de Coordenação do Projeto.  
UEESPs - Unidades Estaduais Encarregadas do Suporte ao Projeto.  
UEs- Unidades Escolares.  
UESCN - Unidade Encarregada do Suporte ao Componente Nacional.  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.  
UNESP - Unidade Nacional Encarregada do Suporte ao Projeto.  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas.  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância.  
UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná.  
UP - Universidade do Professor.  
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.  
USAID - Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento.  
VIGISUS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Brasil – Empréstimos com o BIRD para o Setor Social 1949-1989 .....	81
Quadro 2 - Brasil – Empréstimos do BIRD no Setor Social 1949-1989 .....	82
Quadro 3 - Participação das áreas de Educação e População, Saúde e Nutrição nos empréstimos do BIRD para o Brasil.....	128
Quadro 4 - Participação das áreas Social e Ajuste e Reforma do Setor Público nos empréstimos do Banco Mundial .....	128



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos Empréstimos do BID por setores, 1961-1998 .....	125
Gráfico 2 – Distribuição dos Empréstimos do BID por setores, 1961-1998 .....	126
Gráfico 3 - Distribuição Setorial de Projetos em Tramitação, 1999.....	127



## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa as políticas de educação, particularmente as da Educação Básica<sup>1</sup>, e de saúde brasileiras como constituintes do processo de formação e desenvolvimento do capitalismo e do Estado brasileiros e, portanto, articuladas aos interesses econômicos e políticos internos e externos de produção, ampliação e acumulação do capital. Analisamos essas políticas dentro do conjunto das reformas econômicas, do processo de reforma e modernização do Estado e seus objetivos político-econômicos. Todavia, em função de nossas preocupações e prioridades na pesquisa, não contemplamos todas as peculiaridades das políticas de educação e saúde brasileiras e, conseqüentemente, não contemplamos a totalidade da reconstrução histórica do processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo e do Estado brasileiros, no sentido de conjugar todos os elementos políticos, econômicos e sociais do período em questão.

Buscamos apreender as relações concretas e singulares das políticas de educação e saúde com a ordem capitalista a que servem, entendendo-as como o produto de relações complexas e imbricadas das dimensões econômico-social e político-ideológica de um determinado contexto histórico de desenvolvimento do capitalismo. Tendo essa relação como pressuposto e as características peculiares do processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo e do Estado brasileiros como referência, é possível analisar as áreas de educação e saúde, dentro de condições históricas determinantes, político-ideológicas e, em última instância, econômico-sociais, que lhes confere relevância e significado particulares.

Nessa perspectiva, a análise histórica da ideologia do desenvolvimento e da ideologia da globalização, em suas relações com a educação e a saúde, é fundamental para estabelecer a associação dessas políticas com a base econômica, no movimento contraditório do capitalismo. Tentamos apreender as diferenças econômico-sociais entre os países centrais e periféricos e, conseqüentemente, das ideologias do desenvolvimento e da globalização como desdobramentos próprios do modo de produção capitalista, para operar

---

<sup>1</sup> Convém esclarecer que a expressão educação básica, utilizada pelo Banco Mundial/BIRD nos acordos/empréstimos concedidos ao Brasil, ora representa as séries iniciais do Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries), ora representa o Ensino Fundamental completo (1ª a 8ª séries). Portanto, a expressão Educação Básica para o Banco Mundial/BIRD, não contempla o conjunto da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, conforme previsto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96.

uma análise que não se torne superficial ou “...incapaz de estabelecer as relações entre a base econômica e a superestrutura ideológica.”<sup>2</sup>

A referência à produção das ideologias do desenvolvimento e da globalização e às estratégias político-ideológicas e econômico-sociais a elas subjacentes nos permitiu ultrapassar a análise da educação e da saúde centrada apenas no processo de financiamento externo, já que a reforma dessas áreas constitui uma das condicionalidades das políticas de ajuste, que produziu e produz modificações consideráveis no âmbito da política, da economia e da sociedade nos países submetidos.

Compreender as categorias do desenvolvimento e da globalização e as relações que estabelece com a educação e a saúde implicou, também, ultrapassar a análise interna das instituições públicas que oferecem esses serviços, visto que o estudo crítico da política de educação e saúde, através da apreensão da sua relação com a base econômica e a superestrutura ideológica, só é possível pela análise do modo de produção capitalista e seus modos de desenvolvimento.

Pesquisar nessa perspectiva exigiu considerar as características peculiares do processo de desenvolvimento e industrialização brasileira e sua inserção no desenvolvimento da economia capitalista mundial, que se efetivou de forma articulada e em certa medida subordinada ao movimento internacional, já que “As novas formas de produção foram aqui absorvidas como parte do movimento de expansão da moderna civilização ocidental, que consolidou o avanço das relações capitalistas em nível internacional.”<sup>3</sup>

Compreender as contradições concretas e peculiares do processo de desenvolvimento econômico-social do Estado e da sociedade brasileira foi fundamental, pois buscar entender a estratégia político-ideológica subjacente às áreas de educação e saúde como resultado de “...doutrinas produzidas nos países hegemônicos do mundo capitalista é tão ineficiente quanto tentar entender o capitalismo brasileiro a partir de um modelo de desenvolvimento capitalista.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 15-21. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>3</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, p. 57.

<sup>4</sup> Idem., Ibidem., p. 143-144.

Neste trabalho, não tivemos a pretensão de apreender a totalidade e a complexidade das políticas de educação e saúde, nem os seus limites o permitem, mas de analisá-las tendo como referência o processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo brasileiro e suas relações com o Estado. Desse modo, ao analisar as políticas de educação e saúde como constituintes do processo de formação e desenvolvimento do capitalismo brasileiro e suas relações com o Estado, nos deparamos com dois pólos constitutivos: “a política oficial (explícita e proclamada) e a real (implícita e consagrada).”<sup>5</sup> Tomadas enquanto instâncias mediadoras entre essas esferas, buscamos apreender, dentro desses limites, tanto as condicionantes político-ideológicas, como os determinantes econômico-sociais que as constituem, em última instância.

Considerando as mediações entre a política oficial e a prática, foi possível entender melhor a convergência das orientações e das propostas dos organismos multilaterais, o BIRD e o BID, contempladas na definição de políticas nacionais que viabilizaram o processo de mudança nas formas de financiamento e de administração da educação e da saúde. Também foi possível explicitar, no processo de reforma, o como as políticas de educação e de saúde básicas incorporaram e consolidaram os conceitos de concorrência, de qualidade, de produtividade (eficiência interna e externa, eficácia) e de racionalidade econômica (relação custo-benefício), contribuindo com o processo de reforma e modernização do Estado brasileiro e de suas instituições públicas de educação e saúde.

Em linhas gerais, no primeiro capítulo analisamos as políticas sociais como o resultado das contradições e dos conflitos próprios a um determinado contexto histórico. Buscamos compreender as relações econômico-sociais e político-ideológicas dentro do Estado e na sociedade brasileira no contexto do desenvolvimentismo e da globalização, considerando o processo de reprodução e acumulação do capital em âmbito nacional e internacional, mediado pelos organismos internacionais, particularmente da USAID, até o final da década de 1960, e do BIRD, do BID e do FMI, nas décadas posteriores.

No segundo capítulo, reconstituímos o contexto econômico e político-ideológico da trajetória do BIRD, com a ênfase no processo de “satisfação das necessidades básicas” que emerge vinculado à revisão da noção de desenvolvimento e de suas relações com o

---

<sup>5</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Política educacional brasileira**. II Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Caracas, Venezuela, 1999, p. 10.

crescimento econômico. Demonstramos que, na década de 1970, as áreas de educação e saúde básicas emergem como prioridade para o BIRD e estão circunscritas ao processo de “satisfação das necessidades básicas” como estratégia político-ideológica para administrar a pobreza, vinculadas à necessidade de estabilidade política e social. Portanto, evidencia-se que, no contexto da ideologia da globalização, o atendimento à educação e à saúde básicas são estratégias político-ideológicas para dar sustentação ao mito do crescimento econômico, capaz de promover o desenvolvimento, de gerar empregos, bem como de aumentar a capacidade do Brasil para competir internacionalmente. Sustentamos, ainda, que o atendimento à educação e à saúde básicas são partes integrantes das estratégias político-ideológicas da globalização e, portanto, são concebidas como variáveis fundamentais para criar condições favoráveis mínimas ao processo de implementação das políticas de ajuste econômico, pois no processo de implementação dessas políticas é fundamental promover programas emergenciais para dar resposta às demandas imediatas, visando à proteção dos grupos vulneráveis.

No terceiro capítulo, analisamos as linhas mestras da reforma e modernização do Estado brasileiro a partir da implementação das políticas de ajustes estruturais e setoriais e da articulação dos interesses políticos e econômicos, internos e externos, determinados pela necessidade de continuar o processo de produção e acumulação do capital em âmbito nacional e internacional, através de estratégias econômicas e políticas do BID, do BIRD e do FMI. Demonstramos que, no contexto da globalização e da implementação das políticas neoliberais, fica especialmente evidenciada a articulação do BIRD e do BID no que se refere ao processo de reforma e modernização do Estado e dos sistemas públicos de educação e saúde. Também explicitamos que os projetos financiados para as áreas de educação e saúde, considerados instrumentos de mediação do desenvolvimento e da redução da pobreza, estão inseridos no conjunto dos financiamentos para outros setores e atividades de infra-estrutura, e da economia em geral e, portanto, fazem parte do processo de endividamento externo, contribuindo para a transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior.

Na década de 1990, os projetos financiados para a Educação Básica (Ensino Fundamental) e para a Saúde, pelos organismos multilaterais de financiamento, inseridos nos objetivos e na lógica dos programas de empréstimos de ajustes estruturais e setoriais,

articularam-se internamente na realização da reforma e modernização do aparelho de Estado e de suas instituições públicas, e, externamente, para viabilizar as condicionalidades macroeconômicas impostas aos países periféricos, de forma mais expressiva a partir da crise da dívida externa (1982), contexto em que esses países passaram a aceitar os Planos de Estabilização e os empréstimos para promover os ajustes estruturais e setoriais, que visam, fundamentalmente, a reestruturação econômica dos países.

Desse modo, no quarto capítulo demonstramos que a ênfase na denúncia da desigualdade social, da falta de qualidade e da ineficiência na distribuição dos recursos constituiu alguns dos principais argumentos que respaldaram a necessidade de promover as reformas das instituições públicas de educação e de saúde na sociedade brasileira. Portanto, os projetos financiados pelo BIRD e pelo BID para a Educação Básica (Ensino Fundamental) e para a Saúde foram implementados enfatizando as estratégias de descentralização, que modificaram a relação Estado/sociedade civil (por meio do envolvimento das ONGs e da comunidade na prestação desses serviços, e do processo de privatização) e Estado/municípios (municipalização do ensino e da saúde). Foi possível constatar que, subjacente ao processo de descentralização, os conceitos de produtividade, de concorrência e de qualidade sustentaram as estratégias da privatização, da efetivação de parcerias e da municipalização. Enfim, as reformas tiveram como parâmetro o critério da racionalidade econômica (relação custo-benefício) no processo de distribuição e utilização dos recursos públicos, e as políticas focalizadas para “os pobres”.



## CAPÍTULO I

### O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES CAPITALISTAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A análise das políticas sociais deve ultrapassar os parâmetros institucionais e operacionais, submetidos às exigências dos financiamentos, e contemplar as questões políticas, ideológicas, econômicas e sociais que as determinam, em última instância. Neste sentido, para analisar as políticas sociais é prudente iniciar a investigação com uma reflexão acerca das ações realizadas pelo Estado brasileiro no processo de elaboração dessas políticas, tendo sempre como referência o processo de expansão e acumulação capitalista<sup>1</sup> empreendido pelos países centrais e periféricos. A análise da realidade nacional articulada ao contexto do capitalismo mundial torna-se um desafio, pois as relações político-sociais estão mediadas pelas doutrinas ou ideologias, na dinâmica das relações econômicas de exploração. Outro desafio é examinar as relações entre as políticas econômicas e as políticas sociais, na medida em que métodos distintos acarretam diferentes entendimentos sobre o significado e a articulação dessas políticas.

Portanto, para realizar esta análise, é imprescindível, mesmo que de forma sucinta, compreender o processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, e principalmente as dimensões da atual crise, suas raízes e seus impactos no campo das políticas sociais. Esse percurso parece fundamental para desvendar a dinâmica interna que produziu a crise e sua submissão às condicionalidades internacionais, principalmente a partir das políticas de ajuste estrutural e setorial empreendidas pelo FMI, pelo BID e pelo Banco Mundial/BIRD<sup>2</sup>. Essas são as políticas implementadas desde a década de 1980, e

---

<sup>1</sup> Não consideramos fundamental analisar a dinâmica do modo de produção capitalista e das crises nos países centrais, mas os reflexos do movimento simultâneo do econômico, do político e do ideológico das relações internacionais na sociedade brasileira e na própria ação do Estado brasileiro ao viabilizar a implementação das políticas de ajuste de dimensão neoliberal, promovida pelo BIRD, BID e FMI, em resposta a crise da dívida externa no começo dos anos de 1980.

<sup>2</sup> De acordo com LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Estratégias e políticas do poder financeiro.** Tradução: Nathan Giraldi. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 32-33, o Banco Mundial integra um conjunto de instituições financeiras com diferentes funções, sendo o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD sua primeira instituição financeira, denominada inicialmente de BIRF – Banco Internacional de Reconstrução e Fomento. Portanto o BIRF que, mais tarde, com a Corporação Financeira Internacional – CFI e o Centro Internacional de Acertos de Diferenças Relativas a Investimentos – CIADI, constituíram o que se denomina genericamente de Banco Mundial. Nesta produção, a utilização do termo Banco Mundial será entendida como sinônimo de BIRD.

que orientam a Reforma do Estado Brasileiro, sob os parâmetros do projeto neoliberal e do processo de globalização, produzindo implicações consideráveis no campo das políticas sociais.

Ao analisar as políticas sociais, é preciso compreendê-las como resultado das contradições e dos conflitos produzidos em um determinado contexto histórico, em que se articulam o econômico, o político e o social. A política econômica e a política social formam um todo, vinculando-se à evolução do capitalismo e, portanto, à acumulação do capital; sendo assim, qualquer exame dessas políticas deve considerar o desenvolvimento contraditório da história. “Não se pode entender a política social sem remeter a questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social.”<sup>3</sup>

As questões sociais podem ser consideradas, no desenvolvimento capitalista, como processos relacionados à formação e reprodução da força de trabalho para o capital.<sup>4</sup> Portanto, falar em políticas (social, educacional, saúde, econômica, fiscal, tributária etc.) significa falar em estratégias governamentais que “...pretendem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir nas relações sociais (no caso da política social). A distinção entre política social e política econômica só é sustentável do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico.”<sup>5</sup>

Entretanto, VIEIRA (2001) avalia que, no Brasil, não se encontram políticas sociais, mas serviços sociais setorializados, emergenciais. Desse modo,

Governo instável, com baixa hegemonia, com baixa capacidade de controle das mentes e sobretudo com baixo consenso, exhibe políticas sociais e políticas econômicas muito fugazes, extremamente rápidas por causa da recomposição permanente da classe dirigente, que lá está. (...) Na realidade e não no papel dos planos brasileiros, a política de saúde, a política de

---

<sup>3</sup> VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, p. 21.

<sup>4</sup> Cf. BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978, p. 179. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Nota do autor no texto.

<sup>5</sup> VIEIRA, E. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 18.

habitação popular, a política de educação, de assistência, de lazer, de condições de trabalho, não formam um todo com alguma coerência. Por isto, educação não se articula com saúde e alimentação.<sup>6</sup>

As políticas sociais, portanto, consistem em estratégias governamentais, sendo possível nelas, ou através delas, apreender as ações viabilizadas pelo Estado no sentido de criar as condições para ampliar o processo de acumulação capitalista em determinado país. As políticas sociais sempre estiveram relacionadas à acumulação capitalista e, por isso mesmo, seu estudo só é possível pela análise do modo de produção capitalista e seus modos de desenvolvimento, sendo necessário considerar as diferenças entre as regiões e países como resultado próprio desse modo de produção.

A articulação das políticas sociais com o capitalismo pode ser evidenciada durante a primeira Revolução Industrial, na Inglaterra, quando os serviços sociais tornaram-se encargos do governo central, porque faltavam aos governos locais as condições indispensáveis para enfrentar os problemas de ordem educacional, sanitária, habitacional, de auxílio aos desempregados, surgidos com o processo crescente de urbanização das cidades. A legislação passou a interferir na organização da economia, mudando a postura não intervencionista do governo central na Inglaterra. A legislação controlou operações financeiras e industriais, cuidou de forma mais direta das fábricas e minas, e fez o Estado chamar para si a prestação de serviços sociais, tidos como fundamentais para a nova forma de existência.<sup>7</sup>

O liberalismo clássico de Adam Smith, no século XVIII, que defendia o não intervencionismo estatal precisou construir uma nova ordem política. O liberalismo, ao invés de lutar contra o Estado, passou a fabricar teoricamente um Estado muito mais complexo, na medida em que passou a vislumbrar sua finalidade no processo de expansão do capitalismo. Corrigia-se a regra de que o mercado era auto-regulamentado, sendo capaz de satisfazer às necessidades de subsistência das pessoas. Entretanto, os serviços sociais que surgiram naquele momento foram produto de movimentos reivindicatórios. É nessa dimensão que a “...política social aparece no capitalismo a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida

---

<sup>6</sup> Idem., Ibidem., p. 18-20.

<sup>7</sup> VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, p. 17.

como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pode existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX.”<sup>8</sup>

O Estado, ao elaborar as políticas sociais, o faz justamente para assegurar sua sobrevivência, na medida em que está envolvido com o processo de acumulação e com as políticas públicas em geral, visando a administrar os conflitos e as tensões das classes excluídas, legitimando a ordem social. Esse processo é necessário, pois o Estado está envolvido no processo de acumulação não apenas para proteger, mas também para criar as condições dessa acumulação, uma vez que ela não é um processo natural e está mediada pelas relações conflitivas, não apenas entre capital e trabalho, mas entre as diferentes frações do capital.<sup>9</sup>

Desse modo, os gastos sociais são indicadores das prioridades políticas de um governo e a análise das políticas sociais contribui para compreender as formas de gestão/intervenção do Estado, que atua em questões que são do interesse dos diferentes segmentos da sociedade. Portanto, não dá para pensar o estudo das políticas de educação e saúde sem relacioná-las com esse espaço repleto de determinações, e contraditório, de ação política e de exercício de poder, como é o Estado. O Estado, por ser um espaço de disputa, desempenha uma função decisiva na vida econômica e social. Em especial na sociedade brasileira, “...nas propostas políticas e econômicas que pretendem evitar o caos, reaparece em toda a sua plenitude a questão do Estado, seu padrão regulador e dirigista das relações sócio-econômicas e suas bases e instrumentos de financiamento próprios do crescimento econômico.”<sup>10</sup>

Nessa perspectiva, para compreender as políticas sociais é preciso observar as características do Estado brasileiro, sua articulação com a dinâmica capitalista, principalmente a partir da adesão ao projeto neoliberal, pois as transformações na esfera econômica atingem inevitavelmente a sociedade e, embora com intensidade variável, promove novas articulações nas instituições político-sociais. A opção do Estado pelo processo de acumulação do capital demonstra suas modalidades de intervenção em questões

---

<sup>8</sup> Idem., Ibidem., p. 19.

<sup>9</sup> FINKEL, S. M. de. Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita. In: **Teoria & Educação**. Porto Alegre, nº 2, 1990, p. 06.

<sup>10</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 18. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

que são do interesse de diferentes segmentos. Compreender, assim, suas formas de intervenção, possibilita desvelar certas ações governamentais que expressam, com maior ou menor clareza, as intenções subjacentes à implementação das políticas sociais e as próprias rearticulações do Estado, necessárias ao processo de expansão do capitalismo, implicando, dessa forma, numa determinada forma de administração e de financiamento dessas políticas.

Para compreender as relações políticas, sociais e econômicas consubstanciadas no Estado, é necessário analisar o seu percurso histórico no processo de reprodução e acumulação do capital. O desenvolvimento do capitalismo envolve condições e efeitos que concretamente não se realizam da mesma forma. Desse modo, para analisar as características peculiares da consolidação do capitalismo no Brasil “...é preciso abandonar o *a priori* modelar e colocar em seu lugar o capitalismo concreto que aqui emergiu e vingou, lançando suas raízes na economia colonial e extraíndo seus dinamismos de organização e evolução da incorporação econômica a sucessivas nações capitalistas hegemônicas e ao mesmo tempo do crescimento interno de uma economia de mercado.”<sup>11</sup>

Nesse sentido,

...é necessário pensar o Estado como momento do ‘capital em geral’, e a valorização a um só tempo como processo econômico e político. Donde inevitavelmente, as leis do capital e de sua valorização só adquirem e readquirem universalidade nos variados processos histórico-concretos, onde as lutas sociais e políticas, mediadas pelo Estado, as viabilizam. (...) Estado e economia (...) devem ser pensados em conjunto na perspectiva da necessidade, dos limites e da forma que é assumida pela ação estatal nos vários momentos e contextos do desenvolvimento capitalista, aí incluídos os seus casos tardios e periféricos.<sup>12</sup>

As transformações que ocorreram na sociedade brasileira com o avanço das relações capitalistas de produção não foram exatamente aquelas sofridas pelos pólos hegemônicos, quando da sua consolidação, no advento do capitalismo industrial. Desse modo, quando se trata de explicar o desenvolvimento capitalista de uma formação social determinada é preciso examinar as contradições particulares responsáveis pela configuração e pelo avanço das diferentes formas de dominação capitalista, e também considerar a sua articulação com

---

<sup>11</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papirus, 1990, p. 25.

<sup>12</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 100-101. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

o desenvolvimento internacional do capitalismo.<sup>13</sup> No Brasil, tanto a consolidação quanto a sua própria inserção nas relações capitalistas internacionais se deram quando o capitalismo já era dominante em escala internacional.

A dominação capitalista internacional significou a submissão do desenvolvimento das economias nacionais às exigências da reprodução do capital em escala mundial. No cerne dessa economia mundial, constituída como um todo estruturado, as economias nacionais articulam-se através de relações de dominação-subordinação, que determinam diferentes posições no processo de reprodução ampliada do capital. Essas diferentes posições refletem e reforçam formas desiguais de desenvolvimento e de condições de troca e, seja enquanto obstáculos ou como elementos motores, integram a própria estrutura das formações sociais nacionais. Essas novas contradições, inerentes às relações internacionais de dominação, estão inscritas nas estruturas econômicas nacionais, determinando formas específicas de reprodução do capital que assegurem também a reprodução da divisão internacional do trabalho.<sup>14</sup>

Isso pressupõe considerar que “...os rumos tomados pelo capitalismo nos pólos hegemônicos não se repetem necessariamente nos pólos periféricos ou ‘atrasados’, também a ideologia matriz que produzem não assume, em sua forma original, as mesmas funções ideológicas nessas sociedades.”<sup>15</sup>

A inserção da economia brasileira na economia internacional se efetivou pela exportação de produtos agrícolas, devido ao fraco desenvolvimento das suas forças produtivas. Essa dependência em relação aos centros mais avançados determinava o domínio do comércio na economia brasileira em geral. “Ultrapassar esse estágio implicava, a um só tempo, a transformação das relações de produção, ou das formas de dominação do capital em nível nacional, assim como das formas internacionais de dominação do capital, ou seja, a divisão internacional do trabalho.”<sup>16</sup> Essas transformações ocorreram no final do século XIX, com a expansão cafeeira, culminado na instalação do processo de industrialização do país, nas décadas de 1920 e 1930.

No Brasil, as primeiras décadas do século XX foram decisivas para superar a crise da economia de base agroexportadora e alterar as formas tradicionais de dominação

---

<sup>13</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, p. 26.

<sup>14</sup> Idem., Ibidem., p. 27.

<sup>15</sup> Idem., Ibidem., p. 15.

<sup>16</sup> Idem., Ibidem., p. 28.

capitalista, baseadas no trabalho escravo<sup>17</sup>, através da industrialização. A economia cafeeira se transformou no centro da acumulação capitalista, baseada no trabalho assalariado, emergindo daí o processo de industrialização, favorecido pela ruptura que a expansão cafeeira representava em relação às formas tradicionais de dominação e de reprodução do capital no Brasil.<sup>18</sup> Nesse contexto, o Brasil encontrou a oportunidade e as condições históricas para promover a industrialização, que deve ser compreendida como o núcleo do processo de consolidação da ordem econômico-social capitalista, sendo que “...o papel do Estado foi fundamental para o desenvolvimento capitalista brasileiro, mas foi particularmente decisivo, para sua industrialização. (...) o Estado teria primeiramente, intervindo de forma mais decisiva e centralizada na defesa do café, para só depois, apoiar a indústria.”<sup>19</sup>

O desenvolvimento acentuado das forças produtivas das últimas décadas do século XIX alterou o quadro econômico mundial e, portanto, no final do século XIX e início do XX a aceleração da concentração de capitais na Europa e EUA fez surgir cartéis e trustes, que acabaram por dominar os governos em seus países e dividiram entre si mercados mundiais e áreas de influência política. Este processo superou a fase da livre concorrência, e acarretou a sua transformação em imperialismo, cuja base econômica passou a ser o monopólio, com base no capital financeiro (capital industrial e capital bancário), marca registrada da fase imperialista. Paralelamente a esse fenômeno, verificou-se também, como característica dessa nova fase, uma tendência à aproximação entre o Estado e as associações monopolistas, visando ao favorecimento de informações e negociações, que teve como resultado a consolidação definitiva do monopólio.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> A sociedade brasileira, no período colonial, “se organiza, ainda incipientemente povoada, sobre uma economia agrária, latifundiária e escravista. (...) constituiu-se em escravista não apenas porque faltava na Metrópole mão-de-obra disponível a um salário que fosse conveniente ao anseio de lucro dos proprietários e disposta a enfrentar um ambiente hostil, mas principalmente porque o negro africano já constituía mercadoria extremamente lucrativa no comércio das potências européias.” XAVIER, M. E. S. P. A sociedade agroexportadora e a constituição do ensino de elite. (1549-1920). In: XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. **História da educação: a escola no Brasil**. São Paulo: FTD, 1994, p. 30. (Coleção Aprender & Ensinar).

<sup>18</sup> A respeito do caráter já empresarial da economia cafeeira, diferente da açucareira ver SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

<sup>19</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 192-202. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>20</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, p. 32-33.

Na fase monopolista o capitalismo impôs novas determinações às relações econômicas internacionais para a sua consolidação e avanço, e a exportação de capitais substituiu a exportação de mercadorias, característica da fase da livre concorrência. O excedente de capitais passou a ser exportado de preferência para os países periféricos, que podiam garantir os lucros com a sua dependência econômica e política.<sup>21</sup>

A fragilidade social do empresariado industrial que foi se constituindo, seus vínculos econômicos com o grupo latifundiário, assim como a sua dependência em relação ao capital estrangeiro (...) daria origem ao capitalismo industrial típico das economias que se integraram tardiamente ao mercado mundial capitalista, já sob a égide do capital financeiro internacional e, como tal controlado pelas agências imperialistas, com todos os ônus políticos e sociais da dependência.<sup>22</sup>

Desse modo, “Descontados os países que participaram da primeira Revolução Industrial, todos os demais implantaram sua indústria pesada apoiados no Estado e afiançados por projetos de nação-potência, ou em aliança com o grande capital financeiro internacional.”<sup>23</sup>

A conjuntura econômica internacional, nas décadas de 1920 e 1930, do século XX, estava envolvida por um “...capitalismo cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar e destruir, de transformar a concorrência em monopólios, de praticar o protecionismo, de arrasar as moedas nacionais e causar o desemprego.”<sup>24</sup> Esse contexto, articulado à insatisfação política interna dos países derrotados na Primeira Guerra, em especial a Alemanha, que considerava injusto e inaceitável o Tratado de Versalhes, e a insatisfação da Itália e do Japão, desencadeou a Segunda Guerra Mundial.<sup>25</sup>

No decorrer da Segunda Guerra Mundial, foram se construindo propostas econômico-financeiras, elaboradas por autoridades norte-americanas e inglesas, para dar

---

<sup>21</sup> Idem., Ibidem., p. 33.

<sup>22</sup> Idem., Ibidem., p. 35.

<sup>23</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 192-145. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>24</sup> BELUZZO, L. G. de M. Economia e Sociedade. **Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**. (Campinas), V. 4, p. 11 - 20, 1995, p. 11.

<sup>25</sup> Cf. HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século xx: 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

conta da nova conjuntura e do processo de acumulação capitalista, resultando na realização dos primeiros acordos entre os Estados Unidos, Inglaterra e os países aliados.<sup>26</sup>

Em agosto de 1941, foram realizadas as primeiras negociações entre os EUA, Inglaterra e os países aliados, resultando no primeiro acordo entre as “Nações Unidas e Associadas” na Conferência do Atlântico, que definiu a primazia norte-americana frente à Inglaterra, e em que o quarto ponto da “Carta do Atlântico” especificava que, depois da guerra “...todos los países, grandes o pequeños, victoriosos o vencidos, deberán tener acceso en igualdad de condiciones a los mercados y a las materias primas del mundo que requieran para su prosperidad económica.”<sup>27</sup>

As negociações entre os EUA e Inglaterra, que produziram as primeiras idéias para uma reestruturação econômica internacional, surgiram antes de *Bretton Woods*, na “Conferência do Atlântico de Ajuda Mútua”, realizada em fevereiro de 1942, cuja finalidade era deixar evidente o propósito compartilhado de defender um desenvolvimento econômico mais equilibrado e multilateral, mas também demonstrou as divergências que já separavam as concepções norte-americana e inglesa, que voltariam a emergir na discussão dos planos Keynes e White, na “Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas”, conhecida como “Conferência de Bretton Wodds” realizada em New Hampshire, EUA, em julho de 1944.

Assim, a disputa entre EUA e Inglaterra pelo domínio na economia mundial, que estava acontecendo desde o primeiro pós-guerra, e as negociações para criar instituições capazes de gerar uma nova ordem econômica internacional, se manifestou no debate entre os seus representantes no encaminhamento das propostas: inglesa – Plano Keynes, e americana – Plano White, na “Conferência de Bretton Woods”. Talvez o tema que levou à discussão e à divergência entre os dois planos foi a definição do padrão monetário internacional, ou seja, o meio de pagamento internacional, a estratégia de regulação e sua quantidade. O segundo tema se referia ao equilíbrio nos intercâmbios internacionais, para

---

<sup>26</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 118.

<sup>27</sup> “...todos os países, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, deverão ter acesso em igualdade de condições aos mercados e as matérias-primas do mundo que exigem para sua prosperidade econômica.” (Trad. livre da autora). Citado em Geroges Valence, *Les Maîtres du Monde*: Allemagne, Etats-Unis, Japon, Flammarion, Paris, 1992, p. 24-25; Valence cita a su vez a Eliott Roosevelt, en *Mon Père m’a Dit* (“Mi padre me ha contado”), Flammarion, 1974. Apud GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona: Colección Intermon, 1994, p. 31.

resolver as políticas e os mecanismos de ajuste das balanças de pagamento. O resultado final foi a decisão, nas duas questões, pela proposta americana, o que representou o triunfo total do poder norte-americano.<sup>28</sup>

A Conferência de *Bretton Woods*, para além das duas propostas - Keynes e White - que estiveram em disputa, foi um espaço de criação de instituições para viabilizar o novo processo de relações internacionais. Ao contrário da disputa entre os EUA e a Inglaterra para definir as funções do FMI<sup>29</sup>, em relação ao BIRD houve uma convergência nas propostas dos países líderes, no final da Conferência. Desse modo, se inicialmente a proposta norte-americana foi favorável às funções do BIRD voltadas apenas para a reconstrução física e econômica da Europa, na última semana Keynes assumiu a decisão de definir e instituir um Banco, cuja função envolveria a “reconstrução” e o “desenvolvimento” dos países ao sul.<sup>30</sup>

Desse modo, os acordos de *Bretton Woods* (1944) originaram o FMI e o BIRD<sup>31</sup>, deixando explícita a hegemonia norte-americana no bloco dos países centrais e gerando um código de conduta para as políticas econômicas dos países com problemas de balanço de pagamentos, institucionalizando diversas modalidades de empréstimos e mediações financeiras entre os organismos criados, os governos nacionais e o sistema de Bancos Privados Internacionais.<sup>32</sup> “O sistema de Bretton Woods refletia a hegemonia absoluta dos EUA na concorrência intercapitalista, bem como a necessidade de preencher as enormes necessidades, herdadas da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, para financiamento da acumulação.”<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 27-29.

<sup>29</sup> Cf. LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>30</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 31-32.

<sup>31</sup> “Todos os governos que participaram na Conferência de *Bretton Woods*, com exceção da União Soviética, ingressaram no Fundo e no Banco. BANCO MUNDIAL. **Preguntas y respuestas sobre el Banco Mundial e AIF**. Washington, D.C. 1971, p. 02.

<sup>32</sup> Cf. LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.; NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

<sup>33</sup> CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996, p. 249.

Os EUA, ao saírem da Segunda Guerra como a maior economia mundial, consideraram fundamental recuperar as economias européias para a sua própria consolidação como império econômico, bem como para evitar o avanço do comunismo e ampliar o mercado de consumidores de seus produtos. Para que a expansão do mercado mundial se efetivasse, era necessário criar condições econômicas nos países subdesenvolvidos; foi quando se constituíram as cooperações bilaterais para a realização de programas de assistência técnica e de estímulo para que a iniciativa privada investisse nesses países. “Os EUA não apenas tinham as credenciais econômicas e militares, mas também a capacidade de imprimir a direção política da nova situação.”<sup>34</sup>

Frente à realidade das ruínas física e econômica da Europa Ocidental e à necessidade de conter a expansão do comunismo, liderada pela União Soviética, as resoluções rígidas de *Bretton Woods* foram questionadas após a Segunda Guerra Mundial.<sup>35</sup> É nesse contexto que se configura a denominada “Guerra Fria”<sup>36</sup> sustentada pela Doutrina Truman que, planejada sob a hegemonia norte americana, teve a finalidade de “...rever os rígidos acordos estabelecidos em *Bretton Woods*, para que a Alemanha e o Japão, estrategicamente colocados no mapa do mundo, pudessem contribuir para ‘conter’ o avanço do mundo comunista no leste europeu. Além disso, assustava às nações aliadas a difusão das idéias comunistas, veiculada com êxitos eleitorais no Ocidente.”<sup>37</sup>

Nesse contexto do Pós-Segunda Guerra, foi produzida a Ideologia Desenvolvimentista<sup>38</sup>, como estratégia da afirmação da hegemonia econômica e política dos EUA e do deslocamento da Guerra Fria para o chamado Terceiro Mundo. Portanto, a Guerra Fria, sustentada pela Doutrina Truman, foi apresentada pelos EUA que, entre outros

---

<sup>34</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 102. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>35</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 119-120.

<sup>36</sup> Cf. FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

<sup>37</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 34.

<sup>38</sup> De acordo com LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 50-51. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, “...a ideologia do desenvolvimento tem como determinante a pujança econômica dos EUA, sobretudo como ideologia política, expressando relações sociais que ultrapassam as fronteiras nacionais. Esta ideologia

objetivos, visava a “...ajudar financeiramente os países que se decidissem a lutar contra o comunismo.”<sup>39</sup> Portanto, seria um equívoco analisar a adesão dos governos latino-americanos a essa ideologia apenas como resultante de relações sociais internas a cada país. Todo um aparato foi montado no Departamento dos EUA, com extraordinária rapidez, para difundir e implementar essa ideologia.<sup>40</sup>

Como consequência da Doutrina Truman foi aprovado, em junho de 1947, o Plano Marshall, que destinou recursos para a reconstrução européia, em 1948, incluindo também a “Alemanha e o Japão, países estrategicamente situados na fronteira da Guerra Fria.”<sup>41</sup>

Iniciam-se, na primeira parte da década de 1950, e consolidam-se, na segunda metade dessa mesma década, determinadas práticas políticas e diplomáticas, advindas das experiências já colocadas em prática desde o início da “Guerra Fria”. A segurança externa dos Estados Unidos iria se efetivar em

...cooperações e/ou ajudas para o desenvolvimento econômico, ajudas militares, ajudas humanitárias, ajudas culturais e técnicas. Todo esse conjunto de decisões políticas, parlamentares e jurídicas, tomadas internamente nos EUA, indicava direção das decisões que deveriam ser tomadas pelos Organismos Multilaterais, em face da grande ascendência norte-americana nesses Organismos. Essas ações integradas, em última instância, concretizaram relações econômico-financeiras resultantes da necessária ampliação e difusão dos excedentes americanos, através do livre ingresso dos investimentos privados, que ficou conhecido pela ‘Política da Porta Aberta.’<sup>42</sup>

A Mensagem que Truman enviou ao Congresso, em junho de 1949, conhecida como “Ponto IV”, enfatizou a necessidade de ajuda às economias subdesenvolvidas, para ampliar as condições de trocas econômicas entre os Estados Unidos e esses países. Em 1950, foi outorgado o “*Act for International Development*” – Ato para o Desenvolvimento Internacional ou “Ponto IV”, legalizando as já legitimadas determinações da Mensagem

---

condensa relações de domínio da potência hegemônica sobre as frações aliadas nos países industrializados avançados e, principalmente, sobre os agora denominados ‘países em desenvolvimento’”.

<sup>39</sup> TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas, São Paulo, 1993, p. 35. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>40</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 50-52. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>41</sup> TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas, São Paulo, 1993, p. 35. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

enviada por Truman ao Congresso em 1949, traçando as bases e noções para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Definia-se, portanto, o projeto de segurança externa frente às possíveis investidas dos países comunistas nos países periféricos. “Estabelecia, aí, novas regras para a cooperação econômica, mediante o estabelecimento de acordos para a assistência econômica, para a cooperação financeira, técnica e para as doações.”<sup>43</sup>

A “Política da Porta Aberta” indicou a direção da política de segurança externa dos EUA, construindo a noção da inexorabilidade da assistência técnica para o crescimento econômico, desde a Mensagem de Truman, o “Ponto IV”. Os objetivos da política de segurança externa norte-americana - “Política da Porta Aberta” - foram colocados em prática através da mediação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID (1958)<sup>44</sup>, que ganhou destaque no Brasil a partir de 1961, com a promulgação da “Carta Punta Del Este”.<sup>45</sup> Desse modo, em agosto de 1961, na reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES-OEA), realizada em Punta Del Este, Uruguai, as Repúblicas Americanas subscreveram a Carta Punta del Este, “...conferindo o caráter interamericano à Aliança para o Progresso, proposta pelo governo John Kennedy.”<sup>46</sup>

Foi, portanto, a partir da convergência da necessidade de promoção do desenvolvimento da região da América Latina com as políticas externas dos EUA, que vão se consolidar a “Política da Porta Aberta”, tendo a USAID como interlocutora,

---

<sup>42</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 36-37.

<sup>43</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 63.

<sup>44</sup> Sua estrutura e sistema eram regidos pelo “*Act for International Development*” – Ato para o Desenvolvimento Internacional ou “Ponto IV”, de 1950, que legalizou a Mensagem de Truman. NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 48.

<sup>45</sup> “Reunidos em Punta del Este, inspirados nos princípios consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Operação Pan-Americana e na Ata de Bogotá, os Representantes das Repúblicas americanas acordam em constituir a Aliança para o Progresso – um vasto esforço para propiciar vida melhor a todos os habitantes do continente. (...) A Aliança para o Progresso tem como objetivo unir tôdas as energias dos povos e os governos das Repúblicas americanas, a fim de desenvolver um magno esforço cooperativo que acelere o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, para que consigam alcançar o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades.” UNIÃO PAN-AMERICANA. Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. **Aliança para o Progresso.** Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social no Nível Ministerial. Realizada em Punta del Este, Uruguai de 5 a 17 de agosto de 1961. Washington, D.C., 1961, p. 03-10.

<sup>46</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 132.

coordenadora e indutora privilegiada das ações fundamentais para o desenvolvimento, fundado na noção de que os países periféricos precisavam crescer economicamente.<sup>47</sup>

Toda a formulação da Aliança para o Progresso, no período da ideologia do desenvolvimento, está associada ao comunismo e, conseqüentemente, ao tema da segurança, pois a preocupação com as tensões sociais, como resultado da pobreza, está associada a essa ideologia que, conforme “...salientavam os teóricos do departamento de Estado, é a ‘mãe do comunismo’, pois o subdesenvolvimento sem algum desenvolvimento gera instabilidade.”<sup>48</sup>

No período da ênfase no desenvolvimento prevaleceu a teoria de W. W. Rostow, que sustentava a combinação de ações ideológicas e ações de domínio direto e aberto, como representou a série de golpes militares na América Latina, conduzidos pelos EUA, através da Aliança para o Progresso, na década de 1960. A Aliança para o Progresso foi motivada, em grande medida, pela Revolução Cubana de 1959 e pela repercussão política dessa Revolução em outros países. Portanto, excluindo Cuba, o tratado envolveu os EUA e dezenove países latino-americanos.<sup>49</sup>

É importante destacar que

Quando a teoria do desenvolvimento começou a ser elaborada, a partir dos anos 40, nos meios acadêmicos do mundo capitalista, havia interesse não só de refutar a teoria marxista como de encontrar meios pelos quais os países industrializados pudessem ajudar suas ex-colônias e demais países ‘atrasados’ a encontrar o caminho da industrialização e do enriquecimento. (...) Assimilou-se, portanto, o processo de desenvolvimento ao da revolução industrial sofrido pelos países da Europa central e ocidental (...) A teoria do desenvolvimento assim construída acabou identificando a relativa escassez de capital como a causa principal do subdesenvolvimento...<sup>50</sup>

Imbricada nessa concepção estratégica, que abrange o campo econômico e o da segurança externa - manutenção da hegemonia política capitalista contra o comunismo -, é que emergiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID<sup>51</sup>, em 1959. A sua criação

---

<sup>47</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 147.

<sup>48</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 58-51. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>49</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 116-118-123-55.

<sup>50</sup> SINGER, P. **Desenvolvimento e crise**. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 12-13.

<sup>51</sup> Sobre as relações econômicas e políticas internacionais e a emergência do BID como organismo multilateral e as condicionalidades para o financiamento externo ver DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.; ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID**: cooperação e confronto.

ocorreu no contexto da ajuda para o desenvolvimento em nível regional, visto que o BIRD, até o final da década de 1960, vinha desempenhando um papel irrelevante no financiamento do desenvolvimento dos países periféricos.<sup>52</sup>

O BID foi constituído no âmbito das articulações políticas e econômicas para a América Latina e o Caribe, ganhando destaque ao iniciar suas atividades, em 1961, no mesmo ano em que a Aliança para o Progresso foi demarcada legalmente, através de uma Mensagem enviada pelo Presidente Kennedy ao Congresso Norte-Americano. A formulação das linhas do programa de cooperação, denominado de Aliança para o Progresso, foi assumida oficialmente pelo Governo Kennedy, em março de 1961. “O BID, portanto, emerge no bojo das articulações e estratégias econômicas e político-ideológicas que irão desembocar na consolidação da Aliança para o Progresso, tendo os Estados Unidos como gestor hegemônico do processo arquitetado no plano do confronto econômico e político da ‘Guerra Fria’.”<sup>53</sup>

As ações políticas e econômicas do BIRD, em relação ao desenvolvimento da América Latina e o Caribe, iniciaram somente depois que o Presidente Truman enviou ao Congresso Norte-Americano o “Ponto IV”.<sup>54</sup> “Ao contrário do que aconteceu com o BIRD, o BID teve atuação financeira decisiva nos empréstimos em prol do desenvolvimento da América Latina e Brasil, a partir de sua criação, vinculada às necessidades econômico-políticas da Aliança para o Progresso.”<sup>55</sup>

Como mencionamos, a constituição do BID foi devida à necessidade de implementar a noção de desenvolvimento em nível regional, considerando que o próprio BIRD estava envolvido em nível internacional. Desse modo,

...apesar da aparente competição entre os dois bancos, para ocupar política e economicamente, espaços cada vez maiores na acumulação de capital, já em 1968, os empréstimos aprovados pelo BID tinham um valor total semelhante aos empréstimos do

---

IPEA, 1991. (IPEA. Série IPEA, 131); BROIDE, J. **Banco Interamericano de Desarrollo** – sus antecedentes y creación. 2ª impresión. Washington, D.C.: Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, 1968.; ACCAME, F. (Director de la División de Análisis de Proyectos Sociales del BID). La inversión social e el desarrollo. In: **La primera década del BID: perspectivas para el futuro**. Punta del Este, Uruguay: Mesa Redonda, BID, abril de 1970.

<sup>52</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 122-139.

<sup>53</sup> Idem., Ibidem., p. 130-128.

<sup>54</sup> Idem., Ibidem., p. 121.

<sup>55</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 98.

Banco Mundial na América Latina, isto não entrava em contradição com o eixo central da política econômica e de segurança externa hegemônica pelos Estados Unidos.<sup>56</sup>

A ação se deu em uma mesma direção, visto que

...os países latino-americanos não desejavam o confronto, e de alguma maneira também, sucumbiram à postura etnocêntrica do Banco Mundial: julgaram que a melhor forma de garantir ampla aceitação internacional seria propor uma organização de estrutura bastante semelhante à do Banco Mundial. Muitos artigos do seu Convênio Constitutivo são cópias fiéis de artigos dos Estatutos do Banco Mundial, tanto os que dizem respeito aos objetivos e às modalidades operacionais, como os que concernem à administração propriamente dita.<sup>57</sup>

O confronto não se efetivou, pois tudo indicava que seria improdutivo e comprometeria a hegemonia norte-americana, presente na consolidação do Banco Mundial, do FMI e do BID.<sup>58</sup> A consolidação dessas instituições só se efetivou devido aos interesses norte-americanos.<sup>59</sup> Assim, “...pode-se afirmar que o FMI e o Banco Mundial – mais que reguladores dos sistemas de relações internacionais - foram inicialmente forjados como instrumentos dessa dominação norte-americana. A grande diferença do passado inglês é que essa hegemonia conseguiu legitimar-se em instituições e mecanismos multilaterais que se definiram, se proclamaram e até hoje se projetam como de cooperação mundial.”<sup>60</sup>

Construiu-se, no decorrer de várias décadas, a concepção teórica e econômica de que o modelo de desenvolvimento dos países centrais do capitalismo poderia ser hierarquizado para todos os demais países, onde continuariam a existir, inevitavelmente, os “mais desenvolvidos” e os “menos desenvolvidos”, ganhando destaque a sofisticada produção teórica de W. W. Rostow que, em seu livro “Etapas do Desenvolvimento: Manifesto não-comunista”, sustentava a tese de que essas condições só poderiam se efetivar mediante a

---

<sup>56</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 142.

<sup>57</sup> ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID**: cooperação e confronto. IPEA, 1991, p. 24. (IPEA. Série IPEA, 131).

<sup>58</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 143.

<sup>59</sup> Cf. ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID**: cooperação e confronto. IPEA, 1991. (IPEA. Série IPEA, 131); BROIDE, J. **Banco Interamericano de Desarrollo** – sus antecedentes y creación. 2ª impresión. Washington, D.C.: Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, 1968.

<sup>60</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 34.

inexorável “intervenção externa” dos países centrais nos países periféricos.<sup>61</sup> Como consequência dessa tese, os países centrais, por meio da USAID, do BID, do BIRD, do FMI e de outras instituições, em diferentes momentos históricos, criaram uma série de mecanismos jurídico-políticos e econômico-ideológicos que justificaram a necessidade de intervenção nos países periféricos para promover o crescimento.

Na América Latina, o contraponto da teoria do desenvolvimento ganhou espaço com Raúl Prebisch, que desenvolveu a teoria do subdesenvolvimento, em 1949. Raul Presbich foi o maior expoente da CEPAL. A CEPAL, agência especializada da ONU, foi criada em 1948. Suas teses apontavam os problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em sua relação com o futuro da América Latina, continente exportador de matérias-primas, expressos de forma significativa e peculiar no Manifesto de Prebisch, traduzido no Brasil por Celso Furtado, que elaborou várias contribuições sobre o desenvolvimento e a teoria do subdesenvolvimento<sup>62</sup>, dentro da tese do “desenvolvimentismo”.<sup>63</sup>

Nas décadas posteriores, as formulações sobre a teoria do desenvolvimento e do subdesenvolvimento foram férteis<sup>64</sup>. Especificamente na história brasileira, a noção de

---

<sup>61</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 121.

<sup>62</sup> De acordo com FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 48, “A Teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial. O primeiro passo consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples *modernização* mimética ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social. O avanço na acumulação nem sempre produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do novo excedente. A acumulação, que nas economias cêntricas havia levado à escassez de mão-de-obra, criando as condições para que emergissem pressões sociais que conduziram à elevação dos salários reais e à homogeneização social, produziu nas regiões periféricas efeitos totalmente diversos: engendrou a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou as substituiu por outras similares. Em verdade, a acumulação periférica esteve de preferência a serviço da internacionalização dos mercados que acompanhou a difusão da civilização industrial.”

<sup>63</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 125.

<sup>64</sup> Cf. CARDOSO, F. H. & FALETTTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de Interpretação Sociológica. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1970; CARDOSO, F. H. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Rio de Janeiro, 1971; IANNI, O. **Estado e planejamento econômico do Brasil (1930-1970)**, Rio de Janeiro, 1979; GONH, G. Problemas da industrialização no século XX. In: C, G, MOTA. (Org), **Brasil e perspectiva**, SP, 1971; TAVARES, M. da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Ensaio sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972; FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**, Rio de Janeiro:Zahar, 1975; FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.; \_\_\_\_\_. **A hegemônica dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.; \_\_\_\_\_. **O Mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; \_\_\_\_\_. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro, 1986; TOURAINE, A. **Las societés dependentes**. Essais sur L’Amérique. Paris: Duculot, 1975; SINGER, P. **A crise do milagre**. Rio de Janeiro, 1977. CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento –**

desenvolvimento esteve incorporada às políticas governamentais nos diferentes períodos do processo de industrialização. Há uma relação direta e deliberada entre as operações de assistência técnica e a elaboração dos planos de desenvolvimento dos países periféricos, com o conseqüente repasse de recursos. A questão do planejamento dessas economias era concebida como fator central para a integração dos mesmos no caminho do desenvolvimento. Se o desenvolvimento ainda não fora alcançado, era devido às distorções a que esses países estariam submetidos. Já com relação à implementação de políticas relativas ao financiamento de infra-estrutura para os setores da economia e do planejamento econômico, a assistência técnica acontecia concomitantemente à adoção do planejamento como instrumento de elaboração dos planos para o desenvolvimento dos países.<sup>65</sup>

A justificativa da necessidade de assistência técnica foi assim definida pelo BIRD. “Hacia 1961 se hizo evidente para o Banco Mundial que la falta de personal calificado en los países en desarrollo era un grave obstáculo tanto para ejecución con éxito de sus proyectos como para el proceso de desarrollo económico en general.”<sup>66</sup> Nesse sentido, as ajudas para o desenvolvimento, no Brasil, se efetivaram através do financiamento para a assistência técnica e a infra-estrutura, consideradas a base do crescimento econômico para a conquista do desenvolvimento.<sup>67</sup>

---

**Brasil:** JK – JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; TOLEDO, C. N. de. **ISEB:** fábrica de ideologias, São Paulo, 1978; RODRÍGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL.** Rio de Janeiro: Forense, 1981; PERREIRA, L. C. B; **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983,** São Paulo, 1987; MELLO, J. M. C. de. **O Capitalismo tardio.** Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo:Brasiliense, 1986. (Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, 1975); OLIVEIRA, F. de. **A economia da dependência imperfeita.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989 (1ª ed. 1977); BIELSCHOWSKY, R. 50 años pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: LOUREIRO, M. R. (Org.) **50 anos de ciência econômica o Brasil (1946-1996):** pensamentos, instituições, depoimentos. Petrópolis:Vozes, 1997; GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência.** São Paulo: Paz e Terra, 1994; NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel: EDUNIOESTE,1999.

<sup>65</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD:** os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 144-145.

<sup>66</sup> “Até 1961 se fez evidente para o Banco Mundial que a falta de pessoal qualificado nos países em desenvolvimento era um grave obstáculo tanto para execução com êxito de seus projetos como para o processo de desenvolvimento econômico em geral.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación.** Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 56.

<sup>67</sup> Sobre o financiamento de infra-estrutura, que permanece como eixo central do crescimento econômico, fator de desenvolvimento ver, NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira:** da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE,1999.; LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial:** estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Brasiliense, 1987.; DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD:** os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.; ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BID e o BIRD:** cooperação e confronto. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Série IPEA, 131).

Em síntese, não há como não pensar as políticas vigentes na América Latina, no final da década de 1950 e nos primeiros anos da década seguinte, sem considerar o contexto da Guerra Fria, em que a formulação de estratégias econômicas e político-ideológicas dominantes para a região é menos a do Banco Mundial, que estava envolvido com a reconstrução européia, e mais a da Aliança para o Progresso, com destaque para USAID, pois apesar do BID atuar como um dos articuladores financeiros da Aliança para o Progresso, “...seus empréstimos para o Brasil foram relativamente menores que o conjunto de empréstimos ligados aos programas de assistência da Aliança para o Progresso, oriundo de outras fontes privadas e bilaterais dos Estados Unidos, notadamente a USAID.”<sup>68</sup>

O BIRD começou a financiar projetos de infra-estrutura para o desenvolvimento da América Latina, de forma ainda muito incipiente, no final da década de 1940, e só na segunda metade da década de 1950 vai ganhar destaque como instituição bancária multilateral.<sup>69</sup>

Os fatores que contribuíram para esse processo foram: “Por um lado, essa mudança de funções e de áreas receptoras dos empréstimos obedeceu à expansão e consolidação das economias européias e japonesa. (...) De devedores internacionais, esses países passaram a credores e emprestadores. Por outro lado, houve uma acelerada e vigorosa presença de países subdesenvolvidos como membros do FMI e do Banco Mundial.”<sup>70</sup>

O que também contribuiu para implementar as novas modalidades de funcionamento do Banco Mundial foram as modificações na política norte-americana de ajuda. O Banco Mundial, naquele momento, cresceu como líder no campo de assistência para o desenvolvimento, e o papel dos EUA na ajuda externa declinou, devido à progressiva situação deficitária da balança de pagamentos norte-americana, e também ao fato de que na

...administração Eisenhower em diante, ‘a racionalidade da ajuda bilateral dos Estados Unidos inclinou-se para fins de segurança nacional. Essa conduta indubitavelmente, adquiriu cada vez mais força e importância na política exterior desse país. Um corolário desse processo foi que os Estados Unidos procuraram colocar alguns conceitos de ajuda econômica aos países subdesenvolvidos para aqueles mecanismos multilaterais que, como o

---

<sup>68</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 150.

<sup>69</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 98-45.

<sup>70</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987, p. 140-141.

Banco Mundial, estavam sob o seu controle, relativamente abandonando canais bilaterais que, além disso, estavam submetidos a fortes críticas políticas.<sup>71</sup>

As concepções que interpretavam a industrialização e a presença do capital transnacional como processos complementares e não antagônicos foram marcantes nesses anos. Desses enfoques,

...o inspirado no FMI, conseguiu uma progressiva e efetiva influência que se iniciou no final da década de cinquenta e se acentuou na seguinte. Os primeiros programas de estabilização ou estratégias inspiradas nessas idéias pautaram nesse lapso as políticas econômicas no Chile, Peru, Bolívia, Paraguai, Colômbia, Argentina, Uruguai, México e, mais tardiamente no Brasil. (...) a atuação do FMI em termos de política econômica concentrou-se basicamente no âmbito do setor externo destes países até meados da década de sessenta. (...) (...) o fundo exerceu também certo controle sobre o nível de endividamento externo, basicamente do setor público. O papel fundamental que os primeiros programas de estabilização desempenharam nos países latino-americanos e em outros em desenvolvimento, inclusive naqueles de médio desenvolvimento, foi o de abrir suas economias à expansão e integração do capital internacional produtivo, especialmente o de origem norte-americana.<sup>72</sup>

As grandes potências, a partir das rearticulações econômicas no mundo, tendo o Estado como parceiro para superar a tendência à queda da taxa de lucros, sufocaram suas crises inerentes à evolução do modo de produção capitalista.

Nessa evolução, as relações capitalistas internacionais definir-se-ão gradativamente na direção da exportação de capitais até a própria internacionalização do capital, com o surgimento de empresas transnacionais ou multinacionais (...) Esse é o quadro que explica o crescente envolvimento de bancos e empresas estrangeiras na economia brasileira desde o ciclo do café e que, como não poderia deixar de ser, marcou definitivamente o processo de consolidação da ordem econômico-social capitalista no Brasil, a partir da década de 30. (...) Também é esse o quadro que explicará a importância do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro, assim como em parte a monopolização presente desde as suas origens. (...) a década de 30 foi decisiva para o avanço das relações capitalistas na área de produção nacional. Do ponto de vista econômico, o Brasil sofreu as conseqüências da crise internacional de 1929, manifestação inequívoca da fase crítica por que passava a economia capitalista mundial, que exigia a sua rearticulação. (...) Politicamente, representou o momento de uma profunda redefinição do papel e da ação do Estado Brasileiro, no processo de rearticulação dos grupos no poder efetuado pela Revolução de 30, manifestação inequívoca do avanço da economia nacional. Nesse contexto, o Estado assumiu o papel de principal instrumento de acumulação capitalista, face a um empresariado industrial incipiente e fraco. Fraco, acima de tudo, para ser chamado historicamente a lutar contra o Pacto Colonial com a colaboração de forças contraditórias: aquelas ligadas tradicionalmente ao imperialismo, de um lado, e as massas, extremamente solapadas pelas formas de

---

<sup>71</sup> Idem., Ibidem., p. 141.

<sup>72</sup> Idem., Ibidem., p. 112-113.

dominação vigentes, de outro. (...) o Estado Revolucionário, resultado político da transição econômica, transformou-se no principal agente da expansão industrial, desde a aceleração da acumulação de capitais à implementação da infra-estrutura necessária. Essa intervenção essencial do Estado no incremento do processo de industrialização do Brasil, embora representasse o fortalecimento da possibilidade de um desenvolvimento auto-sustentado, favoreceu definitivamente a monopolização interna da nossa economia.<sup>73</sup>

Nesse sentido, o Estado brasileiro acabou ocupando, a partir dos anos 1920/1930, uma posição cada vez mais central no comando da industrialização e na gestão da reprodução social das relações de produção e dominação. “A expansão industrial no Governo Vargas (1930-1945) e o ‘modelo nacional desenvolvimentista’, que emergiu no período da crise internacional de 1929 e se alastrou durante a Segunda Grande Guerra, acabaram por constituir e produzir novas exigências para o processo da industrialização brasileira, caracterizado como de ‘substituição de importações’”.<sup>74</sup>

Portanto, considerando as décadas de 1910, 1920 e 1930, é preciso destacar que

...a constituição do Estado brasileiro ganha novos contornos e a industrialização consolida relações capitalistas que estão imbricadas no momento em que o imperialismo como uma fase de acumulação de capital toma formas expressivas de reprodução, agora sob a hegemonia norte-americana (EUA). Sob a égide do capital financeiro internacional, nossas relações econômicas e políticas das décadas de 1930 e 1940, emergiram e consolidaram a fase de industrialização e de ‘maturação’ das relações capitalistas no país.<sup>75</sup>

No caso específico do Brasil, a pressão imperialista ocorreu com maior ênfase na década de 1950, marcada por duas fases. Na primeira fase, a penetração do capital norte-americano na América Latina foi moderada, com duração de até aproximadamente 1953, devido à reconstrução européia após a Segunda Guerra Mundial, que absorvia a maior parte da ajuda. A partir de 1955, iniciou-se a segunda fase da penetração do capital norte-americano na América Latina, com um investimento maciço de capital para os países que iniciavam o processo de industrialização, entre eles o Brasil.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papirus, 1990, p. 33-34-37-38.

<sup>74</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 29. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>75</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 205.

<sup>76</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papirus, 1990, p. 44.

Se o Estado, na fase imperialista, foi decisivo para a consolidação dos monopólios em nível internacional, no Brasil o Estado também dá sinais de rearticulação na economia nacional, sendo que

A complexidade dos fatores internos presentes nessa fase final de consolidação do capitalismo brasileiro, assim como as dificuldades geradas pela contradição entre a necessidade de solução da crise nacional (falência da economia agroexportadora) e o avanço imperialista em nível internacional (superação do capitalismo liberal pelo capitalismo monopolista) nos remete ao elemento que se mostrou essencial no processo de rearticulação da economia nacional: a ação do Estado.<sup>77</sup>

Com Juscelino Kubitschek houve uma guinada radical que não alterou apenas o padrão de acumulação, como também redefiniu o papel do Estado e as suas relações com a sociedade civil.

Esse foi o período em que o capitalismo monopolista de Estado emergiu precocemente no Brasil, com base no Estado Autoritário Interventor que o procedera, e acabou por definir os rumos do nosso processo de industrialização como reintegração ao capitalismo internacional. Embora isso só se concretizasse plenamente no período pós 64, esboçou-se como linha programática a partir do Plano de Metas do Governo Kubitschek. A fusão dos interesses do Estado brasileiro com os interesses dos monopólios privados, e daí a sua fusão com os monopólios internacionais, foi um processo que se desenvolveu rapidamente nas décadas de 40 e 50, apesar das resistências nacionalistas e populares que o golpe de 64 acabou por quebrar. Sem dúvida a redefinição da divisão internacional do trabalho, em curso acelerado após o término da Segunda Guerra Mundial, assim como o fortalecimento do Imperialismo Norte-Americano, fecharam o espaço econômico aberto entre o capital internacional e as economias periféricas.<sup>78</sup>

Portanto, o processo de subordinação ocorre,

...em novas formas de realização de reprodução ampliada do capital, intensificando o controle dos capitais estrangeiros, na América Latina, após a década de 1950 e, particularmente, no Brasil, o ‘desenvolvimentismo’ gerou as condições apropriadas para ser cultivado, como ideologia na mobilização política das camadas populares urbanas e rurais, enquanto os ‘grupos econômicos’ bilionários e multibilionários, constituintes dos oligopólios e do imperialismo, intensificavam a participação e o controle do capital estrangeiro nas atividades não-industriais e industriais brasileiras, sobretudo após a política desenvolvimentista de JK.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 36.

<sup>78</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 43-44.

<sup>79</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 36. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

A condição de país periférico deixou o Brasil diante de duas realidades.

De um lado a realidade interna, cujas estruturas econômicas, políticas e sociais se transformaram, absorvendo as transformações do capitalismo mas impedem a integração nacional. Do outro, a realidade externa da dominação que estimula a modernização mas impede a conquista de um desenvolvimento auto-sustentado. E os grupos sociais que detêm o controle do poder no país são tão responsáveis por essa situação, e estão interessados na sua manutenção, quanto os grupos externos que dela tiram proveito.<sup>80</sup>

Assim,

...até os anos 50 o Estado se mostrava hipersensível a qualquer afecção do setor externo, na medida em que não haviam sido ainda montados os núcleos mais importantes da industrialização pesada e que, não se configurava um ciclo interligado à acumulação privada de capital. A partir de então, as restrições internas se agregam o ciclo industrial e todas as desacelerações industriais, reais ou previstas, estiveram acompanhadas de crises político-institucionais e financeiras. A instabilidade crônica das instituições e o caráter periódico de suas crises, recortam, assim, uma espécie de interciclos políticos sobre o ciclo longo, definido (...) pelas recentralizações impostas pelos vários compromissos assumidos politicamente pelas heterogêneas frações da classe dominante.<sup>81</sup>

A partir da década de 1930 até a década de 1950, o poder central do Estado foi completamente reorganizado. Estava terminada a “República Velha” (1889-1930) e se consolidava, entre as elites brasileiras, o apoio a um projeto que teve no Estado o grande organizador da sociedade e da economia do país. Nascia ali o “modelo desenvolvimentista”, responsável, sobretudo depois de 1950, pela industrialização brasileira. Depois de 1964, o regime militar (1964-1985) que se instalou, apoiado em uma retórica liberal, implementou uma profunda reorganização institucional da política econômica, do sistema fiscal e financeiro e da administração pública, que permitiram a superação da crise econômica – que se manifestava desde 1962 –, uma relativa reestabilização monetária e o retorno do crescimento, a partir de 1968, embora mantendo e aprofundando o modelo

---

<sup>80</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, 53-54.

<sup>81</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 198-199. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

desenvolvimentista de industrialização cada vez mais solidamente sustentado no tripé econômico – o Estado associado aos capitais privados nacionais e internacionais.<sup>82</sup>

Considerando as características de dependência da sociedade brasileira, e considerando também que a industrialização não alterou a ordem vigente, “*No Brasil o Estado aparece desde o início, atuando numa direção distinta, na medida em que, tratando como iguais capitais desiguais, produz e fortalece a desigualdade, agenciando um desdobramento peculiar da lei do valor, onde reprodução e acumulação convivem com uma desigualdade assegurada pela ação estatal.*”<sup>83</sup>

Assim, a *fuga para frente*, regra básica da estratégia desenvolvimentista, “...propiciou a centralização estatizante e a industrialização, ao mesmo tempo desencadeou uma dinâmica cíclica com crises políticas periódicas...”<sup>84</sup> “Em todas as crises cíclicas que acompanharam a expansão industrial brasileira, (...) coube ao Estado a saída de *fugir para frente* (...), buscando novas formas de endividamento capazes de reanimar o crescimento econômico no curto prazo...”<sup>85</sup>

No Brasil, portanto, “...o Estado cumpriu um desempenho decisivo no financiamento dos grandes blocos de investimento, na criação da infra-estrutura, na produção direta de insumos e na articulação e proteção dos capitais privados nacionais e internacionais. (...) o financiamento da industrialização acabou sendo feito ora através do recurso à inflação, ora através do recurso ao endividamento público interno e externo...”<sup>86</sup>

...o principal eixo de internacionalização financeira no Brasil esteve estreitamente vinculado à dinâmica produtiva e se realizou diretamente através do endividamento externo das empresas. Ou seja, as bases sobre as quais se estruturou a indústria, com uma grande participação do capital estrangeiro e a expansão do setor público no âmbito produtivo, promoveram a própria internacionalização financeira via endividamento externo.<sup>87</sup>

Percebe-se que, inerente ao processo de sua constituição, o Estado brasileiro sempre foi um instrumento que favoreceu as condições para as classes dominantes (ou suas frações), representantes do capital hegemônico nacional e internacional, sustentarem, com relativa

---

<sup>82</sup> FIORI, J. L. Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 41.

<sup>83</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 192-193-194. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Grifos nossos.

<sup>84</sup> Idem., Ibidem., p. 29-196. Grifos nossos.

<sup>85</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 137-138.

<sup>86</sup> Idem., Ibidem., p. 127-135.

<sup>87</sup> BAER, M. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 17.

estabilidade, seus lucros e o processo de acumulação de capital. *Mesmo nos períodos em que internamente se percebem alterações nos padrões de desenvolvimento, em que foram redefinidos politicamente o papel do Estado brasileiro e as suas relações com a sociedade civil, essas mudanças não causam ruptura no modelo de produção e reprodução do capital.*<sup>88</sup>

O processo brasileiro de submissão ao capitalismo internacional produziu uma formação social extremamente concentradora da riqueza, com exclusão da grande maioria da população. Historicamente, as elites econômicas sempre foram mais afinadas com os interesses externos do que com os interesses populares nacionais. A classe dominante

...em momento algum demonstrou maior preocupação com os problemas nacionais, já que a solução deles implicaria a limitação de seus privilégios. Desde a independência formal, que resultou numa servidão 'informal' à Inglaterra, até os empréstimos externos que condenaram o país a uma dependência permanente, os acontecimentos tomaram o rumo dos interesses desse grupo dominante econômica, política e socialmente no Brasil.<sup>89</sup>

Nesse sentido,

...a formação social se manteve aristocrática, extremamente concentradora da riqueza, do prestígio social e do poder. A institucionalização do poder no país realizou-se, conseqüentemente, com a exclusão permanente da grande maioria da população. Essa privatização do poder, agravada pela dispersão populacional e econômica interna, inviabilizou a integração nacional, requisito básico das transformações revolucionárias e do desenvolvimento econômico. (...). *E no decurso da nossa história os interesses particularistas das camadas privilegiadas, em todas as situações, foram sempre tratados como os 'interesses da nação', constituindo a conexão interna perfeita para as manipulações externas. (...). Os efeitos da subordinação econômica do país, em todas as suas fases, sempre foram agravados pelo apoio e pela cumplicidade das classes dominantes nacionais. As elites no poder sempre acabaram por reforçar, nos diferentes estádios do nosso avanço capitalista, a posição dependente e subalterna do país.* Foi assim que evoluímos do esquema simples vigente na fase de dominação colonial, de exportação e importação de mercadorias, até o esquema sofisticado da dominação imperialista, que transformou as próprias economias dependentes em mercadorias.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 34. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grifos nossos.

<sup>89</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Poder político e educação de elite**. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1980, p. 99.

<sup>90</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, p. 52. Grifos nossos.

Através das lutas vivenciadas no período desenvolvimentista, foram se redefinindo os pactos entre os empresários nacionais e estrangeiros, que fizeram surgir um novo padrão de financiamento e, sobretudo, novas articulações com o Estado. Contudo, o

Estado e seu projeto desenvolvimentista dos anos 30-50 estão mortos. Mas não há um novo Estado, e no caminho de um novo modelo de desenvolvimento se colocam problemas e conflitos cujas origens decorre, primeiro, da herança do modelo desenvolvimentista e, segundo, das novas realidades econômicas e sociológicas geradas pelas políticas e transformações ocorridas nos anos 80.<sup>91</sup>

As crises periódicas marcaram a trajetória desenvolvimentista do Estado e da industrialização na sociedade brasileira. Portanto, a crise econômico-financeira e política brasileira da década de 1980

...tem suas raízes antigas profundamente assentadas no travejamento estrutural de um Estado que se viabilizou nos anos 20 em nosso país; assumindo sua forma centralista autoritária nos anos 30, e alcançando seu 'pleno' sucesso desenvolvimentista a partir dos anos 50. Um Estado que assumiu o seu formato institucional e consolidou suas bases sociais de apoio - através de um longo percurso ou ciclo - iniciado com o fim da 1ª Guerra Mundial e com a ruptura da hegemonia inglesa e do padrão ouro - durante o qual assumiu papel decisivo nos processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira. Mas o fez condensando uma aliança extremamente heterogênea, o que o obrigou a uma gestão conservadora e centralista.<sup>92</sup>

No processo de negociação e disputa, inerentes aos interesses nacionais e internacionais, redefiniram-se as estratégias, as condicionalidades dos empréstimos, bem como as ações do Estado, pois as relações de luta e dominação política são co-constitutivas do capital, o qual se valoriza e se expande de forma contraditória. Nesse sentido, quase todas as crises tendem a ser

...econômicas e políticas a um só tempo, e que envolvem, quase sempre, problemas simultâneos de estabilização, de crescimento e de alternância de poder (...) as crises (...) são o momento por excelência onde se repõe ou se refazem as relações entre as formas política e econômica de dominação. E, nesse sentido, elas são sempre estatais, ainda que não impliquem em alteração na forma dos regimes políticos, impondo, às vezes, uma expansão ou retração na presença ativa do seu aparato no interior das relações de produção. Em

---

<sup>91</sup> FIORI, J. L. Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 143.

<sup>92</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 26. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

síntese, se o Estado se renova permanentemente na reorganização das relações sociais, é no momento das crises que essa reorganização se faz mais profunda e aquela renovação mais radical.”<sup>93</sup>

Portanto, no período do “Desenvolvimentismo”, as ações sociais caracterizaram-se por uma ação seletiva e excludente. Entretanto, apesar disso, conservadores e progressistas propuseram e defenderam a função central do Estado, sob o argumento de recuperar o atraso econômico e social existente na sociedade brasileira. “O apoio explícito das correntes políticas da esquerda ao alargamento das funções do aparelho estatal assentava-se numa combinação de nacionalismo e crença nas suas possibilidades intrínsecas de mediação dos conflitos, sempre em favor de uma maior incorporação das demandas dos setores populares.”<sup>94</sup> Em relação ao pensamento conservador, este

...repõe a cada crise econômica e/ou política, desde os anos quarenta, a necessidade de desestatização da economia e da sociedade brasileira. (...) entretanto, ultrapassados os momentos de crise, as forças conservadoras seguiram pilotando um processo continuado de expressão da presença do Estado no comando do desenvolvimento capitalista brasileiro (...) o pensamento progressista defendeu, por outro lado, desde os anos cinquenta, a necessidade da intervenção estatal para a obtenção de um desenvolvimento equitativo.<sup>95</sup>

A internacionalização da economia brasileira acelerou-se com o golpe militar de 1964.

A ampliação do capitalismo no Brasil representa aqui o cerne do desenvolvimento. E o Movimento de 1964 abriu totalmente este processo aos monopólios internacionais. Isto quer dizer que as carências do mercado interno se colocaram em segundo plano, preponderando os interesses do mercado externo.<sup>26</sup> Rompia-se assim a tentativa de combinar a ideologia nacionalista com o capitalismo internacional. E, se a internacionalização da economia brasileira trouxe benefícios, até para certos grupos sociais durante algum tempo, há indícios seguros de que relegou e explorou a grande massa popular. O tal de desenvolvimento interdependente serviu sobretudo à burguesia do monopólio, aliás nem sempre fiel a seus protetores.<sup>96</sup>

Após o período de 1964,

...desenvolveram-se tanto a pauperização relativa como a absoluta, de tal forma que a burguesia monopolista, nacional e estrangeira, pôde realizar uma espécie de mais-valia extraordinária. Na medida em que a ditadura reprimiu política e economicamente a classe operária, as taxas de expropriação cresceram. Foi esse o fundamento do ‘milagre

---

<sup>93</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 189-106.

<sup>94</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 11.

<sup>95</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 10.

<sup>26</sup> Cf. Singer, P. A crise do “milagre”..., p. 115. (Nota do autor no texto).

<sup>96</sup> VIEIRA, E. A. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983, p. 211.

econômico' que a indústria cultural do imperialismo passou a decantar no Brasil e em âmbito internacional.<sup>97</sup>

No período da ditadura militar, o imperialismo associou a repressão política à econômica. “A partir do golpe de 1964 o aprofundamento da internacionalização financeira da economia brasileira se efetivou ancorada nas mudanças internas implementadas na política salarial e de capital estrangeiro e nas transformações institucionais promovidas no sistema financeiro nacional, geradoras de novos mecanismos financeiros e econômicos que ampliavam e sustentavam tal processo.”<sup>98</sup>

É preciso lembrar que, de 1951 a 1964, a política social

...constituiu estratégia de mobilização e de controle das populações carentes por parte dos governos federais. (...) representou um conjunto de direitos da população, perante o Estado. Devido às lutas sociais e às pressões sobre o poder estatal, a política social irrompe como limite de concessão do capitalismo, tomando a forma dos direitos sociais e do bem-estar social. (...) de 1951 a 1964, houve representatividade em órgãos pertencentes à política social, como, por exemplo, na Previdência Social.<sup>99</sup>

No entanto, a situação anterior a 1964 não era satisfatória em relação às condições de vida da população brasileira, se considerarmos, por exemplo, os salários, os serviços de educação, saúde, previdência social, assistência social etc. Porém, depois de 1964 a situação piorou.

A política social desde 1964 reduziu-se a uma série de decisões setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social, servindo geralmente para desmobilizar as massas carentes da sociedade. Ela ofereceu serviços, sem antes perguntar quais eram as necessidades reais. Duvida-se de que isto se chame de política social. (...) De 1964 em diante, a política social constituiu, sobretudo, em controle das populações carentes, apesar de grupos e entidades atuarem em sentido contrário, em momentos propícios. De 1964 em diante, a política social antes figurou como investimento ou encargo, a ser pago por quem já recolhe tributos. De 1964 em diante, desapareceu qualquer representatividade em órgãos da política social, como existia a representatividade dos segurados da Previdência Social antes daquele ano. (...) a falta de sólidas instituições políticas, a ausência de liberdades públicas mais elementares, o enorme exército de reserva de desempregados e de subempregados, a exploração por parte das empresas sobretudo estrangeiras, a insegurança no trabalho, acabaram aviltando as

---

<sup>97</sup> IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, p. 79. (Coleção Retratos do Brasil; v. 155).

<sup>98</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 58-41. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>99</sup> VIEIRA, E. A. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983, p. 232.

condições de vida.<sup>100</sup>

Após 1964, o Estado brasileiro aprofundou as relações do Brasil com o capitalismo internacional. As décadas de 1960, 1970 e parte da década de 1980 “...expressam a consumação do processo de internacionalização da economia brasileira sustentada politicamente pelo golpe militar de 1964, movida pela concentração de riqueza, endividamento externo e interno, “*milagre econômico*”, contracenando com a miséria e a repressão política.”<sup>101</sup>

No Brasil, entre 1964 a 1998, a intervenção estatal nas políticas sociais contemplou três momentos.

O primeiro corresponde ao período 1964/85, marcado pela implementação de uma estratégia conservadora (...) O segundo momento compreende a transição democrática (1985/90), conduzida de forma negociada por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, selando um novo pacto conservador entre as elites. (...) O terceiro momento compreende os anos 90, quando se abre uma nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras.<sup>102</sup>

Portanto, como decorrência da crise estrutural do capitalismo, da crise da dívida externa e das políticas de ajuste econômico, cresceram o desemprego, a miséria, os juros da dívida, a dívida interna e externa, a exclusão social etc. A intensificação do empobrecimento da maioria da população atingiu os países da América Latina. “Assumindo a definição restritiva da pobreza (a não-satisfação do mínimo em alimentação, habitação, saúde e educação), cerca de 50% dos latino-americanos está nessa categoria.”<sup>103</sup>

No Brasil, as condições de precariedade da maioria da população passaram a assumir proporções significativas. “Em dezembro de 1970, o custo da alimentação era de 43% do salário mínimo. Já em 1978 atingiu 61% do salário mínimo. Também o elevado índice de exploração da força de trabalho acarretou o aumento da incidência de doenças e da

---

<sup>100</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 232-233.

<sup>101</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 206. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>102</sup> FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13): 155-178, dez. 1999, p. 155-156.

<sup>103</sup> LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. (Org.) Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 167.

mortalidade infantil na classe trabalhadora.”<sup>104</sup>

Entre 1965 a 1972 houve praticamente um congelamento do nível de gasto estatal em saúde. Durante os anos de 1973 e 1974, o Orçamento Geral da União foi de 0,91% e 0,90% respectivamente, inferior ainda ao percentual atingido em 1972. “É inegável que chegamos a 1973 com um quadro de saúde pública ainda grave, configurado pela conjugação de enfermidades crônico-degenerativas ao lado de infecto-contagiosas.”<sup>105</sup> Em 1977, por exemplo, “as doenças infecciosas e parasitárias ainda representavam a 2ª causa de óbito no país.”<sup>106</sup>

Os gastos públicos com saúde, em 1993, foram de apenas US\$ 51 *per capita* dando continuidade a uma curva histórica descendente, que se acentua a partir de 1987. Ao mesmo tempo, nesse mesmo ano, ocorreram 600 mil casos novos de malária (que estava estabilizada em 200 mil/ano durante a década de 80), 5 mil casos de doença de Chagas, 5 mil casos de esquistossomose, 49 mil casos de hanseníase, 53 mil casos de cólera e outros 52 mil de febre amarela, erradicada há 20 anos no país.<sup>107</sup>

Na proposta de cortes de gastos, para o Orçamento de 1993, encaminhada ao Congresso Nacional, foram atingidos, dentre os Ministérios, o de Bem-Estar Social em 43%, o da Educação em 25%, e o da Saúde em 43%.<sup>108</sup>

A saúde da população foi sendo afetada negativamente, principalmente nos grupos de baixa renda, reaparecendo doenças como a dengue, uma epidemia que assolou o Rio de Janeiro em 1992 e que ressurgiu em 2002, portanto dez anos depois, na sua forma mais virulenta, a hemorrágica.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> Cf. IANNI, Otávio. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, p. 81-82. (Coleção Retratos do Brasil; v. 155),

<sup>105</sup> BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista**. Campinas, 1978, p. 77-84. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

<sup>106</sup> POSSAS, C. de A. **Padrões epidemiológicos e política de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, 1988, p. 28. Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz.

<sup>107</sup> Fundação Oswaldo Cruz, Ministério da Saúde, Súmula, Radis, vários números, Rio de Janeiro. Apud COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. (Org.) Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 227.

<sup>108</sup> Cf. NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. Nota da autora no texto.

<sup>109</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 15.

No governo Itamar (1992-1994), a tuberculose atingia dez novos pacientes por hora e a hanseníase, segundo a Organização Mundial de Saúde, expandia-se, contando com 223 339 doentes registrados e mais de 60 000 casos não catalogados.<sup>110</sup>

Os indicadores socioeconômicos também revelam que, com o passar dos anos, aumentou a concentração de renda no Brasil.

A participação na renda, dos 50% mais pobres da população economicamente ativa, caiu de 17,71% (em 1960) para 14,91% (em 1970), descendo ainda mais para 11,8% (em 1976). Em sentido contrário, a participação dos 5% mais ricos da população economicamente ativa aumentou de 27,69% (em 1960) para 34,86% (em 1970), elevando-se aos poucos para 39% (em 1976) da renda.<sup>111</sup>

...os 10% mais pobres, que em 1981 detinham 0,9% da renda nacional, chegaram a 1989 com apenas 0,7%; a participação dos 50% mais pobres reduziu-se de 14,5% para 11,2%.<sup>112</sup>

Também não se pode desconsiderar o processo de sobreexploração da força de trabalho, caracterizado, por exemplo, pela existência de trabalhadores rurais sob o regime de escravidão<sup>113</sup>, pelos trabalhadores assalariados sem carteira assinada, pela exploração do trabalho infantil, pelas mortes por acidentes de trabalho.<sup>114</sup>

No Brasil, os anos de 1990 representaram o pior desempenho econômico do século. Durante o primeiro governo de FHC (1995-1998), houve uma acentuada redução da capacidade de geração de empregos formais.

Ao longo dos anos 90 foram *queimados* cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, sendo que desde que FHC assumiu (...) foi contabilizada uma *queima* de nada menos de 1,8 milhão de empregos formais... (...). Segundo as pesquisas do IBGE ou do DIEESE-SEADE, hoje mais de 50% dos ocupados brasileiros das grandes

---

<sup>110</sup> NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 23.

<sup>111</sup> Cf. VIEIRA, E. A. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983, p. 208.

<sup>112</sup> SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998, p. 37.

<sup>113</sup> Para se ter uma idéia das “profundas desigualdades sociais que crivam a sociedade brasileira, no estado mais pobre do país, situado no Nordeste (Piauí), 23,3% dos trabalhadores exercendo algum tipo de atividade não recebem qualquer tipo de remuneração em dinheiro.” COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 241- 226.

<sup>114</sup> Cf. NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 21-22.

idades se encontram em algum tipo de informalidade, grande parte sem registro e garantias mínimas de saúde, aposentadoria, seguro-desemprego, FGTS.<sup>115</sup>

Dados oficiais do Ministério do Trabalho e da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE revelam o nível de informalidade da massa da população ocupada no Brasil. Em 1992, os trabalhadores formais correspondiam a 41,08% contra 55,20% de trabalhadores na informalidade. Em 1999, os trabalhadores formais atingiram 39,61% contra 56,30% de trabalhadores na informalidade. No ano de 2001, os trabalhadores formais corresponderam 41,20% contra 54,56% de trabalhadores na informalidade.<sup>116</sup>

Dessa forma,

A desorganização do mercado de trabalho é uma das faces mais visíveis do aumento da desigualdade social no país. Além disso, gera impactos negativos no financiamento dos programas sociais, afetando tanto as fontes fiscais quanto as contribuições sociais, principais fontes de recursos da política social, diretamente vinculadas à evolução da massa de salários do mercado formal de trabalho. Outra dimensão central da estratégia perseguida pelo governo é a ‘flexibilização’ e a desregulamentação do mercado de trabalho (...). A flexibilização das relações trabalhistas, além de falaciosa, suprime direitos sociais, desorganiza o mercado de trabalho e fragiliza os mecanismos de financiamentos das políticas sociais.<sup>117</sup>

Nesse processo,

Os desdobramentos e as contradições que foram produzidas nas décadas de 1970/80 constituem particularidades e peculiaridades para a compreensão do processo que emergiu durante a década de 1990 (...). Com o início da década de 1980, considerada a década da crise da dívida, em razão do aprofundamento da mesma em âmbito internacional e, particularmente, nos países periféricos e endividados, o agravamento financeiro e social foi desastroso. Com a intensificação do processo de acumulação e as contradições geradas pela crise da dívida, os países industrializados serão receptores vorazes de capitais,

---

<sup>115</sup> Cf. MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª. edição, 2ª. reimpressão, 2000, p. 18-16. Grifos do autor.

<sup>116</sup> BRASIL. MTE. **A informalidade no mercado de trabalho brasileiro e as políticas públicas do governo federal**. [Estudo elaborado pelo Observatório do Mercado de Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), à propósito da Reunião de Ministros do Trabalho do MERCOSUL, Bolívia e Chile, a ser realizada em Salvador (BA), nos dias 30 e 31 de Outubro de 2002. Colaboraram neste estudo: Jorge Luiz Teles da Silva, Leonardo Ferreira Neves Junior, Luis Henrique Paiva, Marcos Maia Antunes e Roberto Henrique Gonzalez.]. Brasília, DF: MTE, outubro de 2002. Apud DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 311-312. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>117</sup> FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13): 155-178, dez. 1999, p. 162-163.

demonstrando que a ‘lógica’ do capital, nessa fase de acumulação, permanece vigorosa e sob o mesmo eixo de partida de sua constituição.<sup>118</sup>

Portanto,

O resultado desse processo de ajuste estrutural engendra um desajuste em todos os aspectos da vida econômica, política e social; é o conseqüente ajuste estrutural que atinge os setores sociais e toda a base produtiva e de desenvolvimento nacional, destruindo qualquer possibilidade ou alternativa, sob a ‘lógica’ proposta, que não seja a subordinação ao grande capital, especialmente ao capital financeiro internacional, de conteúdo privado, especulativo e promotor de um endividamento que estrangula nossas possibilidades, mesmo que apenas relativas na própria ordem econômica estabelecida, de qualquer movimento que não os demandados pelos ajustes definidos nessa ‘lógica’ do liberalismo econômico e político, sob as benesses serviços e reprodutivas da acumulação interna em que germinam e emergem nossos conservadores de marca liberal ou progressista.<sup>119</sup>

Nos países periféricos do capitalismo, como o Brasil, a intervenção estatal nos domínios econômico e social efetivou-se no sentido de resguardar e garantir apenas alguns serviços sociais. As políticas sociais, nos países periféricos, parecem resultar das demandas e pressões imediatas, que freqüentemente não são progressivas e nem acompanharam o desenvolvimento econômico,

...pelo contrário, a tendência é de que em momentos de grande crescimento econômico (...) as políticas sociais tornam-se desprezíveis e, em momentos de pouco crescimento econômico e de crise, (...) as políticas sociais apresentam alguns ganhos. Entre nós, são exemplos de períodos de ampliação das políticas sociais os anos 30 e os anos 80, exatamente quando o país enfrentava sérias crises econômicas. Por outro lado, nos anos setenta, período do ‘milagre econômico’ (...) os investimentos em políticas sociais mantiveram-se no mesmo patamar do período anterior.<sup>120</sup>

Entretanto, não há dúvida de que, na década de 1980, agravaram-se as contradições produzidas pela crise econômico-financeira e política brasileira. Essa situação agravou as condições sociais, com a

...degradação progressiva da infra-estrutura econômica, e a deterioração acelerada da qualidade dos serviços públicos, condenando o Estado à impossibilidade de cumprir com as responsabilidades tradicionais de qualquer governo com os serviços urbanos como a

---

<sup>118</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 79-76. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>119</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 95.

<sup>120</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 37. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

educação, a saúde, etc. (...) os salários (...) arrochados e a pressão sobre o gasto público é maior e mais intensa (ainda que mais discreta) que a defesa de seu corte.<sup>121</sup>

As políticas sociais de caráter compensatório revelam as características peculiares da sociedade brasileira na consolidação da ordem capitalista. O aprofundamento da crise financeira proveniente do endividamento externo fez o Estado perder a capacidade de realizar políticas sociais, pois

...a partir do momento em que o aumento da dívida externa assume dimensões alarmantes, a capacidade da gestão financeira vai se tornando menos eficiente. Em outras palavras, o aparelho estatal, cujo gerenciamento econômico operava com um grau de controle compatível com suas prioridades, passa a ser incapaz de agir com a rapidez requerida para enfrentar os efeitos desestabilizadores que se reproduzem a partir do impasse da dívida.<sup>122</sup>

Portanto,

...a acumulação de capital, nos marcos de uma expansão metropolitana desenfreada, acabou relegando uma parcela expressiva da população a um estado quase completo de marginalidade com relação ao acesso aos serviços sociais básicos. Desigualdades sociais de tal monta que no momento da redemocratização, durante a crise econômica dos anos 80, ficou inviável apelar para uma política solidária de ajuste e estabilização assentada na pactuação social.<sup>123</sup>

Os interesses das classes dominantes sempre estiveram sustentados em pactos espoliativos, especulativos ou de manutenção de interesses políticos e econômicos particulares. Os pactos realizados têm ocorrido e se desenrolado no contexto da luta de classes e historicamente a classe trabalhadora tem saído destes pactos fragilizada ou relativamente derrotada. Quando não são possíveis pactos celebrados, sempre existiram os pactos coercitivos e repressivos tanto nos regimes ditatoriais e violentos, como em regimes democráticos.<sup>124</sup>

Assim, no “...âmbito da sociedade democrática liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe sobre a outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a cidadania. Como consequência da ordem burguesa e do capitalismo, a cidadania revela-se

---

<sup>121</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 126-211. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>122</sup> Idem., Ibidem., p. 15.

<sup>123</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 141.

<sup>124</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 57. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela.”<sup>125</sup> A política social expressa e contempla os encargos do Estado, sendo produzida nos embates políticos, não rompendo com o ordenamento jurídico consagrado nos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Portanto, podemos dizer que a lógica capitalista incorpora a lógica democrática, ou seja, a lógica dessa democracia liberal. A democracia como prática do capitalismo é uma contradição intrínseca, pois ela não se realiza por ser contrária à lógica da reprodução e acumulação do capital baseada na exploração do trabalho. O Estado capitalista defende o capital e acrescenta as práticas democráticas e as políticas sociais como mecanismos para gerenciar os conflitos provenientes da contradição entre o capital e o trabalho. As políticas sociais são mecanismos do Estado para neutralizar qualquer potencial transformador contido na demanda social.

Diante disso,

O rápido crescimento econômico e o incremento da riqueza material ocorrido no pós-Segunda Guerra não se refletiram proporcionalmente na melhoria das condições de vida da maioria da população brasileira, entre outros fatores devido à inexistência de políticas sociais adequadas. A gestão conservadora teve como um dos seus aspectos centrais circunscrever as melhorias sociais a um mero desdobramento do crescimento econômico.<sup>126</sup>

Nos “gloriosos anos” Pós-Segunda Guerra, os embates estiveram centrados no anticomunismo como condição para manter a supremacia capitalista, ampliar os mercados, garantir matérias-primas, etc. Os mecanismos utilizados pelo capitalismo, para atenuar as contradições, consubstanciaram-se no *Welfare State*<sup>127</sup>, nos países do Norte, e no

---

<sup>125</sup> VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, p. 71.

<sup>126</sup> MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2<sup>a</sup>. edição, 2<sup>a</sup>. reimpressão, 2000, p. 37.

<sup>127</sup> Até 1910, a social-democracia exprimia um regime político-social com potencial revolucionário. O sentido da palavra social-democracia no século XIX e no início do século XX era revolucionário e de ruptura da ordem social. Depois dos anos de 1910, a palavra social-democracia indicou um projeto reformista, mediante às reformas sociais. Nos anos 30, em período posterior, portanto à grande crise da Bolsa de Nova Iorque em 1929, e em época de grande crise mundial, admitia-se o capitalismo, no sentido de gerenciar a sua crise. A social-democracia pensava fortemente em humanizar o capitalismo, em dar ao capitalismo cara humana. Isso fica claro, sobretudo durante e após a 2.<sup>a</sup> guerra mundial (1945), quando a teoria Keynesiana, elaborada por John M. Keynes, presidente do Banco da Inglaterra, vai se tornando predominante neste país e nos Estados Unidos da América. Com o Relatório Beveridge de 1942, denominado de *Segurança social e serviços aliados*, o Estado de Bem-Estar Social, o ‘*Welfare State*’, ganha alguma realidade. Desse modo a social-democracia reproduzia no essencial, os mecanismos que reproduzem o capital em escala ampliada e mantinham uma perspectiva imperialista no processo que não pode escapar a ninguém. O reformismo que a caracterizou, se por um lado, significou melhores condições de vida e de trabalho para as massas européias durante quase quatro

desenvolvimentismo, nos países do Sul. Após a Era do Ouro do Keynesianismo, um novo consenso configuraria a Era do mercado globalizado. Nos termos dos formuladores do “Consenso de Washington”<sup>128</sup>, os países em desenvolvimento estariam de acordo em que a única estratégia segura para o crescimento e o desenvolvimento seria redimensionar todas as atividades econômico-sociais para o mercado.<sup>129</sup>

Os denominados anos dourados do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) são aqueles que se iniciaram no Segundo Pós-Guerra e visaram à garantia de direitos políticos e sociais mínimos. Todavia, “O capitalismo na sua fase tardia, na sua sobrevida engendrada pelo fordismo/keynesianismo, começa a dar sinais de esgotamento e crise a partir de 1973, que serão respondidos objetiva e subjetivamente pelo capital com a reestruturação produtiva, a globalização e a ofensiva neoliberal.”<sup>130</sup>

Um dos mais importantes historiadores contemporâneos, HOBBSAWM (1995), ressalta que

A uma Era de catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970.<sup>131</sup>

A crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e, em seguida, do socialismo real, pareceu oferecer o combustível para colocar em xeque as funções estatais como indutoras do crescimento econômico e promotoras de bem-estar. Portanto, a partir da década de 1970, a intervenção do Banco Mundial nas políticas sociais acompanhou o revigoramento do liberalismo econômico, com o ressurgimento do velho pensamento

---

décadas, nunca renunciou a máxima sistêmica que supõe a auto-produção como condição de sobrevivência. VIEIRA, E. Estado e Política Social na década de 90. In: **Estado e políticas sociais no Brasil**. NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 19-20-29.

<sup>128</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, cujas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”. BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, PEDEX. 1994, p. 05 (Cadernos da Dívida Externa, 6).

<sup>129</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 85-100. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>130</sup> BEHRING, E. R. **Política social e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 187.

liberal, denominado neste momento de neoliberalismo<sup>132</sup>, com ataque aos programas e políticas estatais.

Cabe destacar que existem algumas diferenças fundamentais que singularizaram o liberalismo no final do século XX; dentre elas, a principal diferença entre esse novo neoliberalismo e o velho liberalismo é que

...este novo neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores. Isto acontece porque essa vitória neoliberal se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma das obras institucionais que eu reputaria das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar, e que foi chamado *Welfare State*. E, portanto, é contra esta obra, sobretudo, que hoje se insurge o fundamentalismo liberal. E é ao projeto de desmonte desta obra igualitária que os neoliberais conseguiram transformar na grande bandeira das ‘reformas’ das quais se fala indiferenciadamente em toda a América Latina, como se elas fossem o ‘abre-te sésamo’ da felicidade ou de um ‘novo modelo de desenvolvimento’. O que de fato deve ser considerado como uma vitória estrondosa do ponto de vista publicitário dos neoliberais, na medida em que se apossaram do ‘reformismo social-democrata’, transformando-o numa arma ou proposta de destruição da principal obra dos próprios social-democratas.<sup>133</sup>

Nesse sentido, a ideologia da globalização surge a partir da crise estrutural do capitalismo, já evidenciada na década de 1970. O neoliberalismo surge nessa década como proposta hegemônica dos países capitalistas, quando a crise do paradigma keynesiano acentuava as contradições entre as necessidades de acumulação de capital e as políticas distributivas derivadas do Estado Benfeitor.<sup>134</sup>

Nesse contexto,

A *doutrina desenvolvimentista*, como conduzida pela potência hegemônica, estava demasiadamente exaurida e desacreditada. Por isso a renovação do sistema ideológico foi muito bem vinda. Os neoliberais se afirmam como os portadores da ‘verdadeira doutrina’ capitalista e empreendem reformas neste modo de produção em crise estrutural; reformas estas que configura, conforme alegam, uma nova Era, a da globalização. (...) a ideologia neoliberal aparece completa e sustentada por outra dimensão da ideologia, a globalização, que se pretende ‘científica’ e empírica’ e, ironicamente, isenta de ideologia.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século xx: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 15.

<sup>132</sup> Sobre as etapas do neoliberalismo, ver FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

<sup>133</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 215.

<sup>134</sup> BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo, Cortez, 2001, p. 70-71.

<sup>135</sup> LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: A Educação como Estratégia do Banco Mundial para “Alívio” da Pobreza. São Paulo. 1998, p. 80-95.

O novo liberalismo econômico, reconstruído a partir de Hayek e Friedman, transformou-se para muitos, sobretudo depois de 1989, numa verdade incontestável e indiferente ao conhecimento teórico e histórico já acumulado sobre o papel da política e do Estado no funcionamento dos mercados e no processo de industrialização.<sup>136</sup> Portanto, a ofensiva neoliberal se apóia ao arco ídeo-teórico polarizado por Hayek e Friedman,

...porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia. (...). O mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável embasa o que veio a ser conhecido como a ‘tese da indivisibilidade da liberdade’ (Friedman, avançando sobre a reflexão de Hayek): é a liberdade econômica, só possível sobre o *mercado livre* (isto é, sem mecanismos extra-econômicos de regulação), que funda a liberdade civil e política. (...) a proposta neoliberal centra-se na inteira despolitização das relações sociais: qualquer regulação política do mercado (via Estado, via outras instituições) é rechaçada de princípio.”<sup>137</sup>

O consenso Keynesiano em torno dos objetivos do pleno emprego, do crescimento e da equidade, soldado por uma solidariedade social nascida da 2ª Guerra Mundial, na destruição e na resistência, concebera o Estado como regulador, planejador, produtor e coordenador de alguns investimentos-chave para o processo de acumulação que caracterizou os vinte e cinco anos da “época de ouro” do capitalismo. Contudo, os pilares ideológicos que sustentavam o *Welfare State* e as democracias de massa dos países industrializados, haviam chegado ao fim. *O velho consenso Keynesiano em torno do crescimento, da equidade e do pleno emprego foi substituído pelo novo consenso neoliberal que libertaria o capital das garras da regulação estatal, propondo o equilíbrio macroeconômico, à competitividade global e a eficácia empresarial e individual.*<sup>138</sup>

O Keynesianismo e o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) aconteceram em maior ou menor proporção nos países altamente capitalizados, como a Grã-Bretanha, os países da Escandinávia, em alguns momentos na França e na Alemanha Federal. Não existiu Estado de Bem-Estar Social fora desses países, e ele começou a morrer com a crise iniciada

---

<sup>136</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 200.

<sup>137</sup> NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo. Cortez, 2001, p. 76-78-80.

<sup>138</sup> FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 103-117. Grifos nossos.

na década de 1970. O Estado de Bem-Estar Social foi possível em determinado momento do capitalismo, surgindo sobretudo nos países onde o crescimento no pós-2ª guerra Mundial (1945) foi muito acentuado.<sup>139</sup>

Desse modo, como resultado da crise econômica iniciada na década de 1970, no mundo capitalista, acentuou-se a crítica ao Estado de Bem-Estar Social. A crítica a esse Estado, nos países centrais, considerando a sua intervenção na economia, incentivou o desenvolvimento de propostas embasadas na perspectiva de que o mercado deve substituir a política e o monetarismo tomar o lugar do Keynesianismo; o Estado mínimo deveria suceder o Estado Benfeitor.<sup>140</sup>

A ofensiva neoliberal nas políticas sociais atingiu tanto os países que conseguiram construir um Estado de Bem-Estar Social, como os países periféricos que, como o Brasil, só realizaram um esboço precário de proteção social a seus trabalhadores. Portanto, se nos períodos de expansão dos países capitalistas centrais, as políticas sociais foram concebidas como necessárias à reprodução da classe trabalhadora e como elemento que poderia contribuir para o consumo, mas mesmo assim, questionadas nos momentos de crise do capital, a situação nos países periféricos é ainda mais complexa.

Ao contrário do que ocorreu nos países capitalistas centrais, o Estado Brasileiro não propiciou as condições de reprodução da totalidade da força de trabalho, nem priorizou a atenção aos marginalizados. No Brasil, as políticas sociais se reduziram historicamente a programas emergenciais, com caráter de compensação e benevolência, muito diferente do que ocorreu nos Estados de Bem-Estar Social. Diante disso, vivenciou-se no Brasil

...uma combinação permanente e alterada de paternalismo e repressão. O que, se não impediu que toda população tenha sido excluída no 'mercado capitalista', o fez como consumidora marginal dos seus produtos materiais e culturais, incluindo aí a aspiração ao bem-estar e ao conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mais escassamente na condição de população trabalhadora, com todas suas implicações sócio-econômicas, e ainda

---

<sup>139</sup> VIEIRA, E. Estado e Política Social na década de 90. In: **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 20.

<sup>140</sup> "...em 1947, enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíam, não somente na Inglaterra, mas também em outros países, neste momento Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. (...) Aí se fundou a Sociedade Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro." ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-10.

menos na condição cidadã, com todas as suas implicações político-ideológicas. Não tivemos um Estado ‘Keynesiano’, nem tampouco ‘social-democrata’. A intervenção sócio-econômica do Estado brasileiro (...) não favoreceu a formação de um ‘capitalismo financeiro’, nem de um ‘capitalismo organizado’ e muito menos de um ‘Estado de Bem-Estar Social.’<sup>141</sup>

Nessa perspectiva, o Estado de Bem-Estar Social, a rede de proteção social, inexistiram e inexistem no Brasil e na América do Sul.

No Brasil e na América do Sul se têm empregado políticas econômicas discutíveis, praticamente sem formulações de política social. Às vezes aparecem programas e diretrizes, relacionadas com a política social; tais programas e diretrizes em si revelam somente pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam (...). Então no Brasil e no quadro latino-americano, e brasileiro em particular, essas transformações econômicas, em geral carecem da presença de políticas sociais.<sup>142</sup>

Na América Latina, os trabalhadores pouco puderam usufruir do sistema de proteção dada a insuficiente cobertura dos direitos sociais, e, no Brasil, as conquistas sociais e políticas não foram suficientes para atenuar a pobreza; ao contrário, a perpetuação das condições que geram a pobreza predominam na cultura político-partidária e entre as elites representadas no Congresso Nacional e nas três instâncias de governo.<sup>143</sup>

Os fundamentos ideológicos da restauração liberal-conservadora resistiram à “era Keynesiana” e venceram a batalha acadêmica durante a década de 1970. Todas as vertentes do novo pensamento hegemônico convergiram em torno de um denominador comum: o ataque ao Estado regulador, com a defesa do retorno do Estado liberal. Nesse contexto, os Estados Keynesianos e Desenvolvimentistas foram transformados nos grandes responsáveis pela “estagflação” da década de 1970, atribuída aos desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público e, em particular, do gasto social. No campo econômico, as recomendações foram: as desregulações dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 192-194. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>142</sup> VIEIRA, E. Estado e Política Social na década de 90. In: **Estado e políticas sociais no Brasil**. NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 19.

<sup>143</sup> SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002, p. 203.

<sup>144</sup> FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs). **Poder e dinheiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 115-116.

As políticas neoliberais foram para o plano prático, e se transformaram, inicialmente, nas políticas pioneiras de Thatcher, em 1979 na Inglaterra, organizadas em torno do tripé básico: da “desregulação”, da “privatização” e da “abertura comercial”.<sup>145</sup> A política neoliberal teve início, assim, na segunda metade da década de 1970, tornando-se hegemônica na década de 1980 e, na década de 1990 foi parâmetro para as reformas na sociedade brasileira.

Na primeira metade dos anos de 1980, os EUA completaram seu “redisciplinamento da periferia”, impondo, do ponto de vista econômico, um ajustamento obrigatório das economias endividadas, particularmente as latino-americanas, depois da moratória do México, de 1982. Chegavam ao fim as ambições econômicas das últimas experiências desenvolvimentistas da América Latina, na hora em que os EUA sacramentavam as experiências neoliberais do Chile e da Argentina, experimentadas na década de 1970 e transformadas em modelo econômico para toda América Latina.<sup>146</sup>

Quando a crise internacional atingiu a América Latina, em meados da década de 70, só se poderia falar, ainda, da vigência do projeto de desenvolvimento de inspiração cepalina no Brasil e no México, dos quais, no final dos anos 80, só o Brasil ainda não havia abandonado de todo o ideário desenvolvimentista, ainda que estivesse completamente estrangulado pela dívida externa, pela falência do Estado, por uma situação hiperinflacionária e por uma economia estagnada. (...) O Brasil foi, e ainda é, o caso mais bem-sucedido de industrialização latino-americana. (...) é indiscutível que na segunda metade da década de 1970 o governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) do final dos anos 40.<sup>147</sup>

Foi assim que, no final da década de 1980, com a exceção pioneira do Chile, toda a América Latina, e o Brasil em particular, chegaram às praias do neoliberalismo. Chegava, assim, na América Latina e no Brasil, o neoliberalismo, por dois caminhos: um econômico e outro político. O econômico foi basicamente o da renegociação da dívida externa, que impunha a aceitação de condicionalidades e das políticas e reformas econômicas de dimensão liberal. Simultaneamente, no plano público propriamente dito, houve uma

---

<sup>145</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 217.

<sup>146</sup> FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 119.

<sup>147</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 99-100-102.

crescente adesão, do ponto de vista ideológico e pragmático, por parte das elites econômicas e políticas latino-americanas, ao novo ideário liberal. Isto se deu independentemente de quais fossem os passados partidário, ideológico ou teórico dos novos dirigentes dos países deste continente.<sup>148</sup>

Os Governos Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar (1992-1994) e FHC (1995-2002) foram os empreendedores dos ajustes estruturais e setoriais no Brasil.

As relações com o Banco Mundial intensificaram-se durante a presidência de Fernando Collor de Mello (...), com a ampliação de medidas concretas dos ajustes estruturais, estabilização econômica e reformas. (...) A quantidade de projetos aprovados e o montante de dólares emprestados estão articulados com a capacidade dos governos locais para induzirem a redução dos gastos públicos, barateamento dos custos sociais, autofinanciamento do ensino médio e superior e retração do Estado no setor social.<sup>149</sup>

Dessa forma, reportam-se ao período Collor as iniciativas relativas à privatização e à retomada das negociações da dívida externa com o FMI e o Clube de Paris, que proporcionaram, dentre outras medidas, o retorno do investimento estrangeiro de caráter predominantemente especulativo ao país. O período Itamar iniciou mergulhado na mais profunda recessão econômica da história brasileira e com patamares inflacionários em torno de 25% ao mês.<sup>150</sup>

Com FHC, as conseqüências da política de ajustamento neoliberal “...aprofundaram nosso aprisionamento político e financeiro, em âmbito nacional e internacional, na direção da acumulação e de enquadramento da economia e das finanças públicas na ‘lógica’ e do estrangulamento promovido pelo capital financeiro internacional, o que inevitavelmente ocasionou internamente concentração de riqueza e poder, e aumento da miséria social e política.”<sup>151</sup>

Apesar de o país ser considerado rebelde às políticas do Consenso de Washington, a verdade é que o Brasil vem adotando uma série de reformas propostas pelo modelo liberal, sobretudo a partir do governo Collor. Implementou diversos programas de estabilização, cortou gastos

---

<sup>148</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 217-218.

<sup>149</sup> SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002, p. 102.

<sup>150</sup> NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 13.

<sup>151</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 94. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

públicos, renegociou a dívida externa, promoveu abertura comercial, flexibilizou e estimulou o ingresso de capitais estrangeiros, deu início ao programa de privatização, eliminou diversos programas de incentivo e controle de preços, aumentou exportações, além de ter desmantelado os serviços e as políticas públicas. (...) O governo Fernando Henrique vem dando continuidade às reformas liberalizantes, ampliando o processo de abertura econômica, intensificando o processo de privatizações e aprovando uma série de mudanças constitucionais que abrem caminho para o aprofundamento das reformas. Muitas das mudanças em curso coincidem com as propostas do Banco, como a reforma do sistema previdenciário, a revisão do sistema tributário, a flexibilização dos monopólios, a concentração dos recursos para educação no ensino básico, entre outras.<sup>152</sup>

O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado (...) Em curtíssimo espaço de tempo, num contexto de agravamento da exclusão social, o endividamento interno e externo cresceu de forma substancial, restringindo os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular. (...) Em suma, nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais.<sup>153</sup>

Sob o argumento da escassez de recursos, de conter o déficit público, ou mesmo, de evitar a volta da inflação, no caso do Brasil recomendava-se o corte dos gastos estatais como mecanismo de equilíbrio das contas públicas. A política social passava a ser concebida como paternalismo, como promotora de desequilíbrio, devendo ser acessada via mercado, e não como direito social. Daí a desresponsabilização do Estado quanto ao financiamento integral das políticas sociais, como por exemplo o financiamento de todos os níveis de ensino e o atendimento à saúde, conforme veremos no quarto capítulo. Isso revela a configuração de “...um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.”<sup>154</sup>

No final do milênio, a idéia do fim dos Estados nacionais, contagiados pelas estruturas globais de poder, passou a ocupar lugar de destaque ao lado de outras, como por exemplo a do Fim da História<sup>155</sup>, obra de referência da Era do mercado ou da globalização, cuja tese é a de que a humanidade já teria atingido seu patamar superior. HOBBSAWM

---

<sup>152</sup> SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.) et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, SP: Cortez Editora, Ação Educativa, PUC-SP, 1996, p. 36-37.

<sup>153</sup> FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13): 155-178, dez. 1999, p. 159-161-174.

<sup>154</sup> NETTO, S. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo, Cortez, 2001.

<sup>155</sup> Cf. ANDERSON, P. **O Fim da História (De Hegel a Fukuyama)**. Trad. de Álvaro Cabral, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1992.

(1995) ressalta que não há como duvidar seriamente de que, em fins da década de 1980 e início da de 1990, uma era encerrou e outra nova começou.

À medida que a década de 1980 dava lugar à década de 1990, o estado de espírito dos que refletiam sobre o passado e o futuro do século era de crescente melancolia *fin-de-siècle*. Visto por uma curta Era de Ouro, entre uma crise e outra, e entrou num futuro desconhecido e problemático, mas não necessariamente apocalíptico. Contudo, como talvez os historiadores queiram lembrar aos especuladores metafísicos do ‘Fim da História’, haverá futuro. A única generalização cem por cento segura sobre a história é aquela que diz que enquanto houver raça humana haverá história.<sup>156</sup>

Os grupos que se beneficiam com a globalização são os de maior peso político, e sua lógica econômica tende a prevalecer. Essa estratégia de desenvolvimento, que privilegia a inserção internacional, reduz o poder dos Estados nacionais e a ação política da classe trabalhadora, em particular do setor sindicalizado. Entretanto, é preciso destacar que “...a globalização não estaria eliminando os Estados, apenas está redefinindo as suas hierarquias e seus espaços, e os graus de autoridade no exercício de suas soberanias.”<sup>157</sup> “Assim, ao contrário do que propõe a ideologia da globalização, a tendência não é a integração, mas a exclusão estrutural dos países periféricos.”<sup>158</sup>

A chamada globalização econômica, efetivamente comporta uma fase do imperialismo atual, nada mais é do que a mundialização financeira como expressão determinante, em última instância, desse processo de reprodução e acumulação de capital. Esse é o contexto onde, desde o início da Guerra Fria, o capitalismo avança e é sustentado e organizado, tendo nas instituições e organismos financeiros e mediadores internacionais como a ONU, FMI, OMC, BID, OEA - Organização dos Estados Americanos e Banco Mundial, por exemplo, a sua expressão mais refinada.<sup>159</sup>

Nos anos de 1990, “...assistimos no mundo, sobretudo na América Latina e no Brasil, à instalação de um Estado de Direito que poderia ser chamado de Estado de Direito Democrático, uma típica configuração de democracia liberal, se nós nos basearmos na

---

<sup>156</sup> HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século xx: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 15-16.

<sup>157</sup> FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e Dinheiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 134. Grifos nossos.

<sup>158</sup> LEHER, Roberto. Da ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: A Educação como Estratégia do Banco Mundial para “Alívio” da Pobreza. São Paulo. 1998, p. 46.

<sup>159</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 208-209. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. (Nota do autor no texto).

Constituição Brasileira de 1988.”<sup>160</sup> A garantia de direitos e liberdades fundamentais é o ponto central do Estado de Direito, cujo mais perfeito e seguro sustentáculo é a sociedade democrática. Nessa perspectiva, explicam-se as contradições que o Estado tem produzido entre a simples declaração dos direitos e liberdades fundamentais e a sua real efetivação. O Estado de Direito existe no campo jurídico-político, fundamentado em um Estado democrático-liberal, que faz funcionar uma Constituição.

A normalidade constitucional, gerada pela Constituinte de 1986 e a promulgação da Constituição de 1988, somada ao processo eleitoral ocorrido em 1989, consagra as mediações e as condições políticas ao país para supostamente passar a viver uma *nova era*: a do liberalismo econômico com democracia representativa, abrindo a ‘estação’ e a ‘integração do país à globalização econômica’, nome difuso dado para o imperialismo na fase atual de acumulação de capital, produzindo convenientemente para os nossos liberais, o (neo)liberalismo brasileiro, tendo sua maior expressão e vigor nos governos FHC (1995-2002), consolidando o processo de internacionalização econômica e a realização do processo de ajustes estruturais e setoriais...<sup>161</sup>

Portanto, as políticas sociais, na vigência do Estado de Direito, apenas reforçam a democracia liberal.

A educação, neste contexto, torna-se um recurso estratégico para efetivar as promessas da democracia liberal. (...) Em nome do multiculturalismo, os desiguais receberão uma educação que os manterá em desvantagem frente às classes favorecidas. Assim, o sistema educacional preconizado transforma a desigualdade de tratamento dos cidadãos, conforme a diferença de sua posição social, em política de Estado.<sup>162</sup>

As políticas sociais, numa sociedade democrática liberal, organizam-se com base na noção de igualdade de oportunidades, conforme a capacidade de cada indivíduo. Para a democracia liberal, o exercício do voto por todos, por exemplo, iguala as pessoas, livrando-as das desigualdades sociais a que estão submetidas. Tal sociedade tem como pressuposto a garantia de direitos sociais e políticos.<sup>163</sup> A cidadania compreende a participação na vida

---

<sup>160</sup> VIEIRA, E. Estado e Política Social na década de 90. In: **Estado e políticas sociais no Brasil**. NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 18.

<sup>161</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 206-207. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>162</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 32-220. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>163</sup> Cf. VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

social, política e econômica.

Assim, a condição de igualdade é suposta pelo mercado na mediada em que os indivíduos se igualam no ato da troca; cada indivíduo é igual a si mesmo e aos outros no exercício do ato econômico de comprar ou vender, o que quer que seja, independente do valor daquilo que esteja sendo trocado. (...) A cidadania outorga aos indivíduos certa identidade coletiva, uma vez que, como cidadãos, passam a formar parte da nação. Mas esse aspecto da cidadania é contraditório, porque, ao mesmo tempo que possibilita a percepção do indivíduo como parte de um todo maior, essa totalidade não lhe é própria. (...) A contradição embutida na idéia de cidadania (...) é sustentada na existência de direitos e, portanto, na possibilidade de satisfação destes, o que não significa necessariamente a efetivação da satisfação. (...) Neste sentido, a mercadoria pode ser equiparada à noção de cidadania, no que ambas têm em comum: seu componente 'fetichista'.<sup>164</sup>

Com a política neoliberal, a redefinição dos conceitos assume uma perspectiva de novas oportunidades. Isso se verifica quando se defende a cidadania como um convite à participação, sem considerar que a cidadania não se realiza se a contradição capital e trabalho permanecem. A democracia política, social e econômica só se realizaria com a superação da contradição entre o capital e o trabalho, caso contrário

...a democracia liberal enraíza-se na sociedade capitalista, descobre sua lógica na lógica da sociedade competitiva, na qual o mercado se eleva como avaliador das capacidades, dos empenhos, dos interesses (...) Na democracia liberal, portanto, a política social toma como alvo a igualdade de cidadania para homens pertencentes à sociedade orientada pelo mercado e caracterizada pela desigualdade econômica. (...) *A política social pode imprimir menor padrão geral de desigualdade. Mas na democracia liberal ela se circunscreve dentro da lei e conserva a desigualdade, ainda que sem aprovar as condições desiguais das pessoas.*<sup>165</sup>

O Estado neoliberal deve intervir, embora seja apenas para estabelecer um sistema eficaz de concorrência, facilitando a vida dos empreendedores privados por meio da construção de uma infra-estrutura de transportes que reduza os custos da deslocação das mercadorias, da criação de uma polícia e de um exército que garantam a proteção da propriedade privada, de tribunais que zelem pelo cumprimento dos contratos; enfim, para isso a intervenção do Estado é desejável e benéfica.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p 38-39.

<sup>165</sup> VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, p. 76-97-98. Grifos nossos.

<sup>166</sup> MALAGUTI, M. L. Smith e Hayek, irmanados na defesa das regras do jogo. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.) **Neoliberalismo**: A tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 2000, p. 61-62.

Nessa perspectiva, liberais como Smith e Hayek e os novos liberais destacam que

...todo esforço da sociedade organizada deve ser empreendido visando reforçar a liberdade econômica e a concorrência em todos os níveis. (...) repudiam toda e qualquer política ‘discriminatória’ que vise eliminar [as] desigualdades, já que as diferentes condições sociais, (...) são concorrentes da relação entre o esforço individual (condição psicológica) e o ‘capital’ inicial (natural) de cada um. *O mercado pode gerar desigualdades, mas nunca por meio de mecanismos discriminatório: a desigualdade é aceitável; a discriminação, intolerável.*<sup>167</sup>

Sob essa perspectiva, o mercado não pode evitar que existam miseráveis, excluídos ou marginais; o que pode fazer é gerenciar a miséria, daí a prioridade em educação e saúde básicas enquanto mecanismo para administrar a pobreza e contribuir com a estabilidade política e social. O destino das pessoas é determinado não só pela sua habilidade e capacidade de prever, mas pelo acaso e pela sorte. Como a sociedade organizada e o Estado não podem interferir na sorte de cada um, nada pode fazer. *“Justiça social liberal passa a ser uma decorrência natural das condições de nascença dos indivíduos”*<sup>168</sup> e, portanto, *“...a noção de desigualdade social justa, com base na hierarquia das capacidades, é a base da legitimação da escola e da própria sociedade capitalista no pensamento liberal.”*<sup>169</sup>

Dessa forma,

A doutrina liberal, instrumento de luta da burguesia contra o Antigo Regime, fundava-se nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia. Opunha-se à ordem ‘iníqua’ que combatia, fundada na desigualdade ‘herdada’, a ordem capitalista que, respeitando as desigualdades ‘naturais’, se consubstanciava numa sociedade hierarquizada porém justa e para tanto aberta. A noção de sociedade aberta, concebível apenas numa ordem caracterizada por uma diversidade crescentemente complexa de tarefas, funções e papéis sociais, implicava a possibilidade de mobilidade social com base nos ‘méritos’ individuais. Daí, como consequência lógica, o pensamento liberal desembocou na defesa da ‘Escola Pública, Universal e Gratuita’, como condição indispensável para a garantia da igualdade de direitos e oportunidades que justificava, em última instância, a desigualdade ‘justa’ porque ‘natural’. (...) a mesma ideologia revolucionária que condenou o Antigo Regime e justificou as novas instituições e a nova ordem econômico-social que se implantava nos países centrais, aqui acomodou-se aos objetivos conservadores de uma classe senhorial aburguesada.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Idem., Ibidem., p. 63. Grifos nossos.

<sup>168</sup> Idem., Ibidem., p. 65. Grifos nossos.

<sup>169</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990, p. 87. Grifos nossos.

<sup>170</sup> Idem., Ibidem., p. 60-61.

Nas sociedades de economia livre, o bem-estar é identificado com o consumo, onde cada indivíduo tem a possibilidade de adquirir os bens que seu próprio esforço lhe permita.<sup>171</sup> Uma das características “...da visão liberal é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais. (...) Isso significa que os bens sociais estão submetidos à lógica do lucro...”<sup>172</sup> Assim, a educação e a saúde são consideradas “...como um bem econômico que deve responder da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda.”<sup>173</sup>

As políticas sociais, nessa perspectiva,

...têm de estar subordinadas à lógica também do mercado e não subordinadas às políticas do Estado. Na lógica do mercado, tornam-se produtos a serem consumidos por quem demonstrar competência para adquiri-los. (...) Sempre de acordo com a concepção individualista e a lógica do mercado, é preciso que se diga que o neoliberalismo privatiza tudo, inclusive o êxito e o fracasso social do indivíduo.<sup>174</sup>

Os direitos sociais são agora mercantilizados pelas organizações não-governamentais, pelos planos de saúde, pelos planos de previdência privada e até pelos salários-educação e *vouchers* educacionais.<sup>175</sup>

Os impactos e as conseqüências da crise estrutural do capitalismo (1970), da crise da dívida externa (1982) e dos ajustes estruturais (1980) e setoriais (1983), que produziram respostas sociais e políticas específicas, têm como resultado a priorização de ações de assistência focalizadas e restritas, com ênfase nas áreas de educação e saúde básicas.

Portanto,

Somente em outro quadro econômico e com uma estratégia articulada com uma política social de resultado duradouro e de longo prazo (...) estas políticas poderiam ter uma efetiva participação complementar em determinadas áreas e/ou situações específicas. Importante é reconhecer que em meio a uma situação de tão acentuada desestruturação produtiva, do mercado de trabalho e do Estado, as políticas sociais, seja de tipo compensatório ou não, mantêm-se no interior de uma lógica reparadora ou adaptativa e têm sua eficácia extraordinariamente limitada, quando não claramente favorecem o próprio desmonte do

---

<sup>171</sup> BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 90.

<sup>172</sup> LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. (Org.) Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 155-156.

<sup>173</sup> BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 96.

<sup>174</sup> SANFELICE, J. L. O modelo econômico, educação trabalho e deficiência. In: LOMBARDI, J. C. (Org.). **Pesquisa em educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 1999, p. 154-155.

<sup>175</sup> SILVA JUNIOR, J. dos R. **Reforma do Estado e Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002, p. 35.

serviço público. Isso ocorre, por um lado, pelo medíocre crescimento da produção e do emprego e pelo extraordinário poder destrutivo das políticas econômicas adotadas. Não sem razão, os fundos públicos com base na contribuição dos ocupados tenderam a reduzir sua capacidade e comprometeram sobremaneira as políticas sob sua responsabilidade, como é o caso da Previdência e do FGTS, entre outros.<sup>176</sup>

A situação que vivenciamos é a de que

...ao longo dos anos 1990, fomos sendo progressivamente aprisionados pela determinação do governo federal de realizar sucessivos ajustes fiscais, os quais vêm reforçando o corte de gastos sociais, comprometendo com isso o superávit primário gerado no Orçamento da Seguridade Social e nos governos estaduais. (...) somos finalmente aprisionados, de um lado pelas cláusulas de reciclagem das dívidas e, de outro, pelas imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) Na verdade, priorizar o pagamento de juros e cortar gastos sociais exprime uma hierarquização das decisões de gasto, pela qual o pagamento de juros é tido como inadiável. Se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira, não mais em torno do caráter 'perdulário' do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada.<sup>177</sup>

Nesse sentido, convém destacar que a crise fiscal dos Estados latino-americanos não se deveu, como se insinua, a gastos sociais excessivos, mas basicamente à questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais.<sup>178</sup>

É necessário que a questão social seja assumida como

...um elemento intrínseco à própria estratégia de crescimento econômico (...) não haverá progresso enquanto o Estado não recuperar a sua capacidade política, administrativa e financeira para exercer o controle eficaz da gestão macroeconômica, prestar serviços básicos de maneira eficiente e coordenar uma estratégia sistêmica de recuperação da competitividade industrial e de produção, armazenagem e transporte de alimentos de consumo maciço. Ou seja: não haverá um projeto progressista viável sem um Estado forte, dotado de suficiente autonomia decisória e amplo apoio social para arbitrar os interesses que hoje bloqueiam a estabilização e impedem uma adequada hierarquização de objetivos com vistas a um crescimento sustentado a longo prazo.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª edição, 2ª reimpressão, 2000, p. 38.

<sup>177</sup> DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001, p. 114.

<sup>178</sup> LAURELL, A. C. (Org.). Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 168.

<sup>179</sup> FIORI, S. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 174-175.

Nesse sentido,

O Brasil, diante das novas mudanças do capitalismo mundial, precisa rever com urgência sua estratégia de integração passiva e subordinada na economia mundial, sob pena de continuar regredindo. (...) Para isso, é preciso reverter com urgência o modelo econômico adotado desde 1990 e as prioridades nacionais, em favor de uma maior ênfase à defesa da produção e da ocupação internas.<sup>180</sup>

No contexto das políticas de ajuste econômico, os cortes nos gastos sociais destinados às políticas sociais têm intensificado o problema da exclusão estrutural da miséria. Uma das conseqüências do processo de ajuste foi o aumento da pobreza na América Latina. Na década de 1990 a pobreza acentuou-se especialmente no Brasil, Venezuela, Argentina e México.<sup>181</sup>

...o **perfil da distribuição de renda no Brasil em 1990** é, em termos comparativos, um dos mais perversos da América Latina, com os 10% mais ricos se apropriando de quase a metade (48%) do total de rendimento dos ocupados. (...) estimou-se que **270 milhões de latino-americanos estavam em situação de pobreza em 1990, o que representava 62% da população total!** (...). Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal.<sup>182</sup>

Dessa forma, os diversos ajustes fiscais têm implicado em cortes para o conjunto das políticas sociais, inclusive para as políticas sociais restritas e focalizadas.

Em termos de evolução do gasto com o conjunto dos benefícios assistenciais dirigidos aos mais pobres, os anos iniciais da década de 1990 confirmam e agravam a tendência anterior de queda, apresentando cortes de 50% nesses gastos. Os recursos relativos aos gastos com salário-família passam de um patamar de US\$ 1 bilhão entre 1980 e 1982 para um patamar de 100 milhões a partir de 1991.<sup>183</sup>

As políticas restritas e focalizadas

...não conseguem atender nem mesmo os mais emergenciais entre os problemas presentes numa estrutura de desigualdade social heterogênea e complexa, estrutura essa agravada pelas políticas de ajuste econômico. (...) o perfil neoliberal das políticas de ajuste é

---

<sup>180</sup> POCHMANN, M. **A divisão do trabalho no mundo e o emprego no Brasil**. Ciência Hoje. Vol. 28. n° 165, p. 69.

<sup>181</sup> Cf. SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

<sup>182</sup> Idem., Ibidem., p. 342-38-44. Grifos da autora.

<sup>183</sup> DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001, p. 133.

responsável tanto pelo agravamento das condições sociais, como pela deterioração dos programas sociais pré-existentes nos países latino-americanos.<sup>184</sup>

Especificamente no setor saúde, os mecanismos de ajuste à crise foram: diminuir os recursos do Tesouro, aumentar as contribuições de empregados e empregadores e criar novos fundos sociais, que, em lugar de serem destinados a financiar ações para os setores sociais, se destinaram a suprir a crise fiscal.<sup>185</sup>

Desse modo, não dá para pensar em resolver os problemas da desigualdade pelas esferas “...da distribuição e consumo, diga-se, da circulação, quando a chave do problema está na produção.”<sup>186</sup>

Como já o afirmamos, a ênfase no crescimento econômico, como dinamizador do desenvolvimento, tem sido a base conceitual do BIRD desde a sua origem. Essa noção de crescimento/desenvolvimento e as transformações construídas no decorrer da história dessa instituição estão relacionadas ao movimento do capitalismo em nível internacional e suas relações com os países periféricos, materializadas por meio de diferentes ações econômicas e político-ideológicas.

No contexto da ideologia da globalização, a concepção de crescimento/desenvolvimento está orientada na direção do mercado e da competitividade internacional, sustentada por políticas de ajuste que têm produzido um quadro considerável de exclusão social. É, portanto, a partir da crise estrutural do capitalismo que o setor social se torna prioridade para o BIRD. Essa prioridade está associada às suas estratégias político-ideológicas, sempre com vistas ao controle da pobreza para contribuir com a estabilidade política e social, conforme veremos.

---

<sup>184</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 337-338.

<sup>185</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 66.

<sup>186</sup> BEHRING, E. R. **Política social e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 24.



## **CAPÍTULO II**

### **A EMERGÊNCIA DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE BÁSICAS COMO PRIORIDADES: A ESTRATÉGIA POLÍTICO-IDEOLÓGICA DA GLOBALIZAÇÃO**

Neste capítulo, reconstituiremos o contexto econômico e político-ideológico da trajetória do BIRD, enfatizando a questão da “satisfação das necessidades básicas” que emerge vinculada à revisão da noção de desenvolvimento e suas relações com o crescimento econômico. A intervenção do BIRD, do BID e do FMI, a partir da década de 1970, vai ocorrer concomitantemente ao processo da crise financeira internacional, da globalização financeira e da crise do Estado de bem-estar social.

Pretendemos demonstrar que, a partir da década de 1970, as áreas de educação e saúde tornam-se prioridades para o BIRD e estão circunscritas ao processo de “satisfação das necessidades básicas”, como uma das estratégias político-ideológicas para administrar a pobreza, por meio, entre outras coisas da contenção do crescimento populacional, considerado por Robert S. McNamara, como o maior obstáculo ao progresso social e econômico.

A educação em saúde, contemplando as devidas orientações sobre o planejamento familiar, teria como finalidade a redução da natalidade, o que implicaria num alto grau de retorno social dos investimentos em serviços básicos, como a educação e a saúde; daí o consenso entre o BIRD e o BID quanto à prioridade da oferta desses serviços.

A implementação das políticas de ajuste pelo FMI, pelo BID e pelo Banco Mundial/BIRD, a partir do contexto da crise da dívida externa (1982), tem intensificado a exclusão social. Dessa forma, sustentamos que a ênfase na educação e na saúde básicas é parte integrante das estratégias político-ideológicas da ideologia da globalização e, portanto, é concebida como variável fundamental no processo de implementação das políticas de ajuste para manter a pobreza em níveis suportáveis, contribuindo para a estabilidade política e social.

Conforme mencionamos no primeiro capítulo, nas primeiras décadas do Pós- Guerra, as ajudas bilaterais para o desenvolvimento preponderaram em relação às ajudas multilaterais, pois o BIRD inicialmente teve suas ações mais voltadas para a reconstrução física e econômica dos países da Europa, com o Plano Marshall. A partir do “Ponto IV” do “Discurso sobre o Estado da União” do Presidente Truman, 1949, inaugurou-se uma nova era, a do desenvolvimento. O empenho para colocar em ação a ideologia do desenvolvimento foi intenso. Na América Latina, no contexto da Guerra Fria, tivemos o programa da Aliança para o Progresso, que à semelhança do que fora feito na Europa, por intermédio do Plano Marshall, tinha como objetivo promover o desenvolvimento nessa região.

No contexto da Aliança para o Progresso, a educação e a saúde<sup>1</sup> não foram consideradas as principais estratégias de intervenção. A educação, por exemplo, foi pensada menos em termos econômicos, relacionada ao desenvolvimento, e mais enquanto espaço de embates ideológicos, pois havia grande preocupação com a influência marxista nas universidades latino-americanas.

No contexto em que a Aliança para o Progresso está inserida a educação não é, e nem poderia ser uma prioridade.(...) a difusão da ideologia dar-se-ia principalmente por meio da propaganda. (...) a educação no contexto da Aliança é pensada mais a partir de T. Schultz do que Rostow. E a estratégia da Aliança é toda ela rostowiana. (...) para a perspectiva neoclássica, sistematiza por T. W. Schultz na teoria do capital humano, a Educação seria ‘o’ fator chave que levaria os países insuficientemente desenvolvidos ao desenvolvimento. Como é possível observar, este tipo de proposição tem importantes nuances em relação às teses de Rostow, por acentuar a ação ideológica. Nesta época, ambas orientações coexistiam nos centros de poder. Apesar de convergirem quanto a necessidade de interferência ‘externa’ (...), divergiam quanto ao caráter da interferência externa: a primeira enfatizava que a educação e a técnica (necessariamente exógenas) poderiam alavancar o desenvolvimento, a segunda sustentava a combinação de ações ideológicas de domínio direto e aberto. A história mostrou que no período áureo de desenvolvimentismo, prevaleceu a segunda, como atesta a terrível série de golpes militares na América Latina.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dentre os objetivos da Aliança para o Progresso, estariam: “Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970, garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a toda criança em idade escolar, na América Latina (...). Aumentar, em um mínimo de cinco anos, a esperança de vida ao nascer, e elevar a capacidade de aprender e produzir, através do melhoramento da saúde individual e coletiva.” UNIÃO PAN-AMERICANA. Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. **Aliança para o progresso**. Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social no Nível Ministerial. Realizada em Punta del Este, Uruguai de 5 a 17 de agosto de 1961. Washington, D.C., 1961, p. 11.

<sup>2</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 60-61-72. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

A noção de desenvolvimento tem sido referência histórica para o BIRD; para essa instituição, o desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico. O enfoque no crescimento econômico como fator de desenvolvimento se manteve como o seu eixo teórico fundamental. O BIRD foi criado para “...conceber o garantir prestamos con destino a proyectos productivos de reconstrucción y fomento. (...) La principal función del Banco en la actualidad consiste en otorgar préstamos para proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico de sus países miembros menos desarrollados.”<sup>3</sup>

Nos primeiros vinte anos, o BIRD viu na infra-estrutura básica a condição do processo de reconstrução econômica dos países europeus. Essa linha de pensamento propagou-se nos países subdesenvolvidos, onde se concebia que o desenvolvimento seria o resultado da transformação de uma economia tradicional, de base agrícola, em outra moderna, de base industrial, e onde os capitais privados, nacionais e estrangeiros, requeriam, para a sua expansão, investimentos em infra-estrutura básica, de responsabilidade dos governos.<sup>4</sup>

A concepção de desenvolvimento, portanto, assumiu diferentes características na trajetória do BIRD. Até meados da década de 1950, o desenvolvimento era entendido como crescimento econômico, implicando a necessidade de se investir em infra-estrutura, financiada com poupança interna. No período seguinte, a concepção continuou formulada nos termos anteriores, mas os investimentos para o desenvolvimento - além dos de infra-estrutura - estenderam-se ao campo industrial, agrícola e educativo.<sup>5</sup>

É preciso mencionar que

A estratégia de atuação dos organismos internacionais assume novas feições no período que compreende o final da década de 1960 e, de forma mais evidente, nos cinco primeiros anos da década de 70. Um marco dessa mudança de orientação é a publicação do livro de Robert McNamara ‘Essência da Segurança’, de 1968, no qual o tema do desenvolvimento é associado ao da segurança. (...) McNamara aponta que ‘segurança é desenvolvimento’ e que ‘sem desenvolvimento não há segurança’. Na verdade, McNamara estava dizendo que sem a ideologia do desenvolvimento os custos políticos da segurança aumentam. Esta tese, que antes norteava o governo J. Kubitschek, fora incorporada pelos ideólogos do governo militar

---

<sup>3</sup> “...conceber ou garantir empréstimos com destino a projetos produtivos de reconstrução e fomento. (...) A principal função do Banco na atualidade consiste em outorgar empréstimos para projetos produtivos que contribuam ao crescimento econômico de seus países membros menos desenvolvidos.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Preguntas y respuestas sobre el Banco Mundial e AIF**. Washington, D.C. 1971, p. 02.

<sup>4</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987, p. 176-177.

<sup>5</sup> Idem., Ibidem., p. 174-175.

brasileiro, especialmente na Escola Superior de Guerra. Não por acaso, o lema de Geisel foi ‘Desenvolvimento e Segurança’.<sup>6</sup>

Internacionalmente, essa tese pode ser encontrada nas orientações do Banco Mundial desde a presidência de George D. Woods (1963-1968), quando se compreendia que o enfoque tradicional do Banco na infra-estrutura era muito restrito, devendo ser incorporados outros aspectos como, por exemplo, saúde, educação e saneamento. Essa indicação revelava os primeiros sinais de que o Banco passaria a eleger a educação como uma de suas prioridades. “Enquanto seus antecessores dedicaram menos de 1% das verbas do Banco para a educação e o saneamento, Woods aprovou duzentos e nove empréstimos para a área social, dezenove deles para educação. Entretanto, o Banco não chegou a elaborar uma política para o setor. Basicamente os empréstimos foram para a construção de escolas.”<sup>7</sup>

McNamara foi um dos mais importantes formuladores da política externa dos EUA, tendo sido Secretário de Defesa dos Presidentes Kennedy e Johnson, anticomunista obstinado e estudioso do problema da segurança e da estabilidade do poder dos EUA e de seus aliados. Quando ocupou o cargo de Secretário de Defesa (1961-1968), foi um dos principais formuladores da política externa e um dos mentores da intervenção dos EUA no Vietnã. “O pragmatismo de McNamara na relação ‘desenvolvimento e segurança’ está relacionado à experiência no Vietnã. Em seu livro autocrítico “*In retrospect: the tragedy and lessons of Vietnam*’ (...) reconhece que as intervenções militares têm um efeito limitado sobre a ordem e a segurança, pois apenas a força militar, por si mesma, não pode reconstituir um ‘Estado enfraquecido’.”<sup>8</sup>

A associação do desenvolvimento à segurança reafirmava a atividade eminentemente econômico-ideológica do BIRD. Isso dá sentido a seguinte afirmação de McNamara, ao sustentar que o BIRD

Não é uma instituição filantrópica, nem um organismo de bem-estar social. Nossa política creditícia se baseia em dois princípios fundamentais: o projeto deve estar bem concebido e o prestatário deve apresentar capacidade creditícia. Só concebemos empréstimos quando concorrem estas duas circunstâncias de modo absoluto. Insistimos para que seja demonstrado de maneira conclusiva que o projeto de investimento terá uma rentabilidade

---

<sup>6</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 63-64. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>7</sup> Idem., Ibidem., p. 64-65.

<sup>8</sup> Idem., Ibidem., p. 114-115-66.

econômica elevada e que está diretamente vinculado ao processo de desenvolvimento do país em que vai ser executado. Além disso, insistimos para que a economia do país prestatário esteja em condições de reembolsar nosso empréstimo e pagar juros e outros encargos, nas datas previstas. Estes foram os critérios que o BIRF seguiu desde que começou suas operações. Continuará a empregá-los no futuro.<sup>9</sup>

Até a década de 1960, a educação e a saúde eram secundárias para o BIRD, e a situação começou a mudar a partir de George D. Woods e, mais definitivamente, na gestão de Robert S. McNamara (1968-1981), que deu ênfase à pobreza. A ênfase na pobreza “...significava o fortalecimento de uma concepção estratégica da de Johnson e Rostow e, por conseguinte, da Aliança para o Progresso. Com efeito, as preocupações de McNamara assinalam que a política de intervenção direta e aberta não tinha concordância de todo o governo dos EUA, nem de todos os representantes do mundo dos negócios.”<sup>10</sup>

Com Robert S. McNamara, portanto, a concepção do desenvolvimento não se limitou ao crescimento econômico. A partir desse momento, o BIRD sustentou que o crescimento econômico precisaria incluir aspectos sociais e políticos, como por exemplo a planificação familiar<sup>11</sup>, a urbanização e o desemprego. McNamara defendia que os governos deveriam reorientar sua política de desenvolvimento para enfrentar frontalmente a pobreza. “Os governos podem fazer isto sem abandonar os objetivos de vigoroso crescimento econômico geral. Mas devem estar dispostos a dar mais alta prioridade ao estabelecimento de metas de crescimento em termos de necessidades humanas básicas: nutrição, habitação, saúde, educação e emprego.”<sup>12</sup>

Assim,

Hasta fines del decenio de 1950, el financiamiento concedido por el Banco se destinó a los sectores de infraestructura del capital: transportes, energía eléctrica, telecomunicaciones y riego y regulación de aguas. Pero a principio de los años sesenta (...) en el Banco y la AIF (...) reconocieron que el desarrollo de sectores como la agricultura, la educación y la

---

<sup>9</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 109-110.

<sup>10</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 202. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>11</sup> “O Banco tem participado em projetos populacionais só desde 1970. Nestes quatro primeiros anos, o enfoque inicial de considerar a planificação familiar como um problema de prestação de serviços em certo modo independente das considerações gerais de saúde tem evoluído, dando lugar a uma coordenação muito maior com os sistemas gerais de saúde.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 60.

<sup>12</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. xi.

indústria tinha importância decisiva para o progresso social e económico. (...) Em 1968 o Banco e a AIF emprenderam o seu primeiro plano quinquenal (...) Durante o período do citado plano, as operações creditícias (...) se duplicaram com cresces em comparação com os cinco exercícios anteriores. (...) Além de facilitar financiamento para os sectores tradicionais, se incrementaram em medida significativa as operações relacionadas com os sectores agrícola e educativo, e se prestou muita mais atenção a los aspectos sociais do progresso económico, incluídos el crecimiento de la población, el empleo, la distribución del ingreso, la salud, la malnutrición y los efectos ambientales.<sup>13</sup>

Na gestão de Robert S. McNamara, as sugestões do Relatório Pearson (1969)<sup>14</sup>, que constituíram o resultado de um estudo sugerido pelo seu antecessor George D. Woods, foram viabilizadas.

A 27 de outubro de 1967, num contexto de interesse crescente pelo futuro da cooperação internacional para o desenvolvimento, o então Presidente do Banco Mundial, Sr. George Woods, sugeriu uma 'grande avaliação', na qual um grupo internacional de 'alto gabarito e experiência' se reuniria para estudar as consequências de 20 anos de assistência ao desenvolvimento, verificar os resultados, esclarecer os erros e propor planos de ação para seu melhor funcionamento no futuro.<sup>15</sup>

Robert S. McNamara levou longe as mudanças esboçadas por George D. Woods marcando, assim, o redirecionamento das políticas do Banco Mundial, o que representou o primeiro marco expressivo de mudança na concepção teórica dessa instituição. O Banco Mundial anteriormente nunca havia concebido a tarefa de desenvolvimento como algo relacionado ao alívio da pobreza. Com McNamara, a pobreza deveria ser diretamente enfrentada, uma vez que os benefícios do crescimento económico por si só não alcançariam

---

<sup>13</sup> Até o fim da década de 1950, o financiamento concedido pelo Banco se destinou aos setores de infraestrutura de capital: transportes, energia elétrica, telecomunicações e irrigação e racionamento de água. Mas em princípio dos anos sessenta (...) o Banco e a AIF (...) reconheceram que o desenvolvimento de setores como a agricultura, a educação e a indústria teriam importância decisiva para o progresso social e económico. (...) Em 1968 o Banco e a AIF empreenderam seu primeiro plano quinquenal (...) Durante o período do citado plano, as operações creditícias (...) se duplicaram com excesso em comparação com os cinco exercícios anteriores. (...) Além de facilitar financiamento para os setores tradicionais, se incrementaram em medida significativa as operações relacionadas com os setores agrícola e educativo, e se prestou muito mais atenção aos aspectos sociais do progresso económico, incluídos o crescimento da população, o emprego, a distribuição de receita, a saúde, a desnutrição e os efeitos ambientais. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Normas e operações**. Grupo del Banco Mundial. Wasington, D. C., 1974, p. 08-09.

<sup>14</sup> L. B. Pearson, no Prefácio do Relatório, destacou que “a responsabilidade deste Relatório e dos pareceres nele contidos recai totalmente sobre a Comissão. Embora financiada pelo Banco Mundial, ela trabalhou independentemente dessa instituição e de todos os governos-membros. O Relatório, portanto, não reflete necessariamente os pontos de vista do Banco Mundial, nem de qualquer governo ou organização internacional.” PEARSON, L. B., Presidente. et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971, p. 10.

<sup>15</sup> PEARSON, L. B., Presidente. et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971, p. 07.

os pobres. McNamara foi, portanto, um dos principais responsáveis pela mudança na estratégia de política externa norte-americana.

No cume dessa mudança de orientação (...) encontram-se o processo de descolonização, a guerra fria e o propósito de 'resguardar a estabilidade no mundo ocidental'. (...) a indiferença com os pobres, lembrou McNamara ao presidente Johnson, em pleno contexto de lutas pelos direitos civis dos negros Americanos, poderia produzir resultados tão trágicos quanto aqueles produzidos pelo século de negligência em relação aos negros, após a guerra civil. McNamara estava querendo dizer, com outras palavras, que o pobre era mais propenso ao comunismo.<sup>16</sup>

Com o Relatório Pearson afirmou-se que o desenvolvimento e o progresso, na direção do crescimento auto-sustentado, dependeriam da obtenção de novos conhecimentos e habilitações.<sup>17</sup> A assistência técnica seria a base ou pré-requisito para o desenvolvimento econômico e sua continuidade planejada. "A assistência técnica dever-se-ia integrar mais intimamente com o processo de desenvolvimento. Deveria formar parte de todos os programas de ajuda ao desenvolvimento, tanto no nível de setores como no de projetos. Ajuda técnica considerável é às vezes necessária antes da seleção de projetos, para garantir que as escolhas certas sejam feitas e que as providências necessárias sejam tomadas."<sup>18</sup>

Na realidade, as conclusões do Relatório Pearson não foram mais do que a identificação das práticas propostas por Truman, em sua Mensagem, em 1949.<sup>19</sup> O Relatório sistematizou ainda as recomendações decorrentes da avaliação das conseqüências da ajuda para o desenvolvimento econômico, sendo que o caráter de crise e de desencantamento da ajuda para o desenvolvimento, da parte dos países desenvolvidos, foi atribuída à ajuda bilateral.<sup>20</sup>

Na década de 1970, portanto, a ênfase do BIRD nos investimentos sociais estava associada às críticas e recomendações do Relatório Pearson, e também à crise internacional e aos movimentos de libertação na África, Ásia e América Latina. A necessidade de observar os desequilíbrios sociais dos países em desenvolvimento e as transformações na

---

<sup>16</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza. São Paulo, 1998, p. 118. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>17</sup> Cf. PEARSON, L. B., Presidente et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971.

<sup>18</sup> PEARSON, L. B., Presidente et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971, p. 202-203.

<sup>19</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 95-96.

política e na economia internacional adquiriu destaque nesses primeiros sinais da crise internacional<sup>21</sup>, pois era preciso reconhecer e controlar as reivindicações populares. A dinâmica das relações econômicas internacionais impunha novas atividades ao BIRD, repercutindo no próprio processo de planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro.<sup>22</sup>

Robert S. McNamara patrocinou estudos de diferentes setores da vida econômica e social dos países que recebiam empréstimos, e que resultaram em documentos denominados de “estudos setoriais”<sup>23</sup>.

Os estudos setoriais originalmente se propuseram a

...décrire les caractéristiques économiques, financières et institutionnelles propres à chaque secteur; de souligner le rôle que joue chaque secteur dans le processus général de développement économique; de réexaminer l'ampleur des questions; enfin, de résumer les vues de la Banque concernant la façon dont ses opérations, combinées à d'autres formes d'assistance, peuvent contribuer dans les pays-membres à constituer – matériellement, financièrement et institutionnellement – chaque secteur.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Idem., Ibidem., p. 103.

<sup>21</sup> “A crise norte-americana e os problemas energéticos que se desencadearam desde princípios dos anos 70 (...) produziram efeitos conhecidos por todos sobre o sistema internacional: desequilíbrios crescentes nas balanças de pagamentos dos países produtores de petróleo, aumento acelerado das dívidas externas, expansão dos bancos privados internacionais, aumento das tensões políticas, etc. A crise abateu sobre a economia internacional no seu conjunto, incidindo sobre grande parte do mundo subdesenvolvido, mas também sobre a maioria dos países industrializados. (...) a partir do final da década de 70, o Banco Mundial cogitou uma revisão urgente dos problemas setoriais e de considerações estruturais no funcionamento dessas economias. (...) Trata-se, por conseguinte, de conceber um modelo de crescimento no qual os principais objetivos sejam orientados para a superação dos problemas de disponibilidade de divisas e de inserção competitiva no comércio mundial.” LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987, p. 142-143-195.

<sup>22</sup> Cf. GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989**. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990.

<sup>23</sup> “Un ‘estudio sectorial’ es un análisis de la totalidad o parte de un sector determinado de la economía (...) con el fin de formular un programa coordinado de inversión para ese sector e identificar proyectos dentro del mismo. (...) El Banco ha venido financiando los costos en divisas de estudios sectoriales y de viabilidad desde 1961.” “Um ‘estudo setorial’ é uma análise da totalidade ou parte de um setor determinado da economia (...) com o fim de formular um programa coordenado de mudança para esse setor e identificar projetos dentro do mesmo. (...) O Banco vem financiando os custos em divisas de estudos setoriais e de viabilidade desde 1961.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Normas e operaciones**. Grupo del Banco Mundial. Washington, D. C., 1974, p. 72-73.

<sup>24</sup> ...descrever as características econômicas, financeiras e institucionais próprias a cada setor; sublinhar o papel representado por cada setor no processo geral de desenvolvimento econômico; reexaminar a amplitude das operações do Banco e seus métodos de ação no setor em questão; enfim, resumir as observações do Banco concernentes ao modo pelo qual suas operações, aliadas a outras formas de assistência, podem contribuir nos países membros para construir – material, financeira e institucionalmente – cada setor. Banco Mondiale. **Education**. Etude Sectorielle, 1974, p. 03.

A publicação dos documentos de política setorial do BIRD ocorreu a partir dos estudos sobre educação, saúde, agricultura, energia, população e transporte, e foram divulgados pelo BIRD a partir da década de 1970.

O primeiro documento para a educação foi publicado em 1971, seguido de mais dois, datados de 1975 e 1980. Em 1995 foi produzido o documento “*Prioridades y Estrategias para la educación: Estudio setorial del Banco Mundial*”. Esse documento sintetizava os principais estudos sobre a educação publicados pelo BIRD, posteriores ao último documento de política setorial de 1980.<sup>25</sup> Na saúde, o primeiro documento foi publicado em 1975. Denominado de “*Salud: documento de política sectorial*”, apresentou a concepção e as propostas do BIRD para a reforma dos sistemas de saúde nos países em desenvolvimento.

Os estudos setoriais estavam sustentados na argumentação de que era preciso conhecer os países para garantir a eficácia dos financiamentos e para ajudá-los em todas as fases de desenvolvimento. McNamara argumentava, como forma de dar legitimidade aos processos de negociação com os países, que

El objetivo básico del financiamiento es promover el desarrollo económico de los países miembros. Para asegurar la eficacia de ese financiamiento y poder ayudar a los países en todas las fases de su desarrollo, el Banco tiene que conocer y comprender debidamente las características económicas de sus miembros y seguir de cerca sus progresos. Para ello trata de obtener la información más completa posible sobre la estructura y perspectivas de desarrollo de las respectivas economías mediante la evaluación de los recursos agrícolas, minerales, industriales y humanos; de servicios básicos, tales como los transportes y la energía eléctrica; de la calidad de la administración pública y la educación; de la situación en materia de comercio exterior y pagos, y de las condiciones financieras internas.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Educación in Sub-Saharan África (1988), Educación primaria (1992), Educación técnica y formación profesional (1992), y Educación superior (1994), bem como os informes sobre Desarrollo Mundial em que se destaca a importância da educação para o desenvolvimento: La pobreza (1990), La tarea acuciante del desarrollo (1991) e Investir en salud (1993). Também se utilizou como base o Informe sobre a Educación Mundial de la UNESCO (1993). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington, D.C. Mayo, 1995b.

<sup>26</sup> O objetivo básico do financiamento é promover o desenvolvimento econômico dos países membros. Para assegurar a eficácia desse financiamento e poder ajudar aos países em toda as fases de seu desenvolvimento, o Banco tem que conhecer e compreender devidamente as características econômicas de seus membros e seguir de perto seus progressos. Para ele trata-se de obter a informação mais completa possível sobre a estrutura e perspectivas de desenvolvimento das respectivas economias mediante a avaliação dos recursos agrícolas, minerais, industriais e humanos; de serviços básicos, tais como os transportes e a energia elétrica; da qualidade da administração pública e a educação; da situação em matéria de comércio exterior e pagamentos, e das condições financeiras internas. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Normas e operaciones**. Grupo del Banco Mundial. WASHINGTON, D. C., 1974, p. 44.

Além das informações provenientes dos estudos setoriais, foi anunciado um programa de missões econômicas para países<sup>27</sup>, que teria a finalidade de examinar não só os problemas relacionados com o crescimento econômico, como também às outras dimensões do desenvolvimento, tais como o aumento da população, a urbanização, a reforma agrária, a distribuição de renda, a saúde pública e a preservação ambiental.<sup>28</sup>

Na década de 1970, portanto, a concepção de desenvolvimento esteve centrada nas necessidades humanas básicas, tendo como prioridade o combate à pobreza. A saúde é considerada uma componente para enfrentar os problemas originados pela pobreza; e estava incluída em projetos de colonização e desenvolvimento.

La proporción de proyectos que han recibido apoyo del Banco en los que se han incluidos componentes de salud ha ido en aumento (...) a fin de poder atacar directamente los problemas derivados de la pobreza. (...) Los componentes de salud (...) se han incluido en los proyectos de colonización e desarrollo rural (...). Casi todos los proyectos agrícolas apoyados por el Banco que contienen elementos de salud son posteriores a 1970.<sup>29</sup>

O Banco Mundial continuou concebendo o crescimento econômico como eixo dinamizador do desenvolvimento, o que, desde a sua origem, tinha sido sua base conceitual. No entanto, o Relatório Pearson vinha rever a noção de desenvolvimento e suas relações com o crescimento econômico. Assim, a preocupação com a “satisfação das necessidades básicas” emergiu das recomendações e indicações do Relatório Pearson, passando a associar o financiamento de infra-estrutura ao financiamento da satisfação das necessidades humanas básicas. Todavia, o setor de infra-estrutura, na concessão dos financiamentos, permaneceu como eixo central para conquistar o crescimento econômico, fator de desenvolvimento.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> A defesa à implementação das missões é de que elas “Colaboram com os governos na análise e formulação dos programas e políticas de desenvolvimento econômico, e proporcionam também a informação básica necessária para fixar a estratégia do próprio Grupo do Banco no que se refere ao volume de suas operações de financiamento e aos setores e áreas a que se destina esse financiamento de acordo com as prioridades econômicas e sociais.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Normas e operaciones**. Grupo del Banco Mundial. Washington, D. C., 1974, p. 45.

<sup>28</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 55.

<sup>29</sup> A aprovação de projetos que tem recebido apoio do Banco em que se há incluído componentes de saúde tem aumentado (...) a fim de poder atacar diretamente os problemas derivados da pobreza. (...) Os componentes de saúde (...) estão incluídos em projetos de colonização e desenvolvimento rural (...) Quase todos os projetos agrícolas apoiados pelo Banco que contém elementos de saúde são posteriores a 1970. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 56-57-63-64.

<sup>30</sup> Cf. LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987.; NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel, EDUNIOESTE,

O Banco Mundial, nos seus primeiros anos de operação, concedia exclusivamente empréstimos para projetos para atividades específicas. No transcorrer da década de 1960, o Banco revisou essas pautas de empréstimos. “À medida que os seus empréstimos se orientaram a projetos, mas progressivamente enquadrados em programas (de preferência, setoriais), a sua ação passou a ter característica de maior amplitude e, conseqüentemente, de maior influência nos processos de crescimento dos países subdesenvolvidos.”<sup>31</sup>

Essa nova direção foi assim definida pelo Relatório Pearson “É especialmente desejável que a ajuda financeira multilateral ofereça grande opção para recursos não vinculados a projetos, a fim de atender a grandes necessidades de custos periodicamente recorrentes. Nos consórcios encabeçados pelo BIRD, recomenda-se aos países membros que forneçam ajuda sob a forma de programas.”<sup>32</sup>

A necessidade de conceber projetos integrados aos programas, e não mais projetos individuais e específicos, estava embasada no pressuposto da Teoria Sistêmica, que concebe os setores como parte de um sistema de ampla dimensão e que, por isso, devem ser considerados em sua totalidade. Os empréstimos para projetos específicos devem estar vinculados a programas de determinados setores, mas devem responder às necessidades do conjunto da economia, como recomendam o primeiro e o segundo Estudos Setoriais da Educação, datados de 1971 e 1975.

Bien que les prêts de la Banque se rattachent habituellement à des projets déterminés (par exemple un barrage, un groupe d'écoles, une centrale électrique), nous sommes persuadés que l'on ne peut juger de leurs mérites qu'en les examinant dans le cadre plus large du développement du secteur et de l'ensemble de l'économie. On ne peut déterminer les priorités entre les divers projets et procéder à une réforme des politiques et des institutions en vue de satisfaire les besoins de développement d'un pays qu'en situant les projets particuliers dans ce contexte élargi. De cette manière, les projets de la Banque découlent d'une analyse des systèmes économiques élargis dans lesquels ils doivent s'insérer.<sup>33</sup>

---

1999.; DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000.

<sup>31</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 232.

<sup>32</sup> PEARSON, L. B., Presidente. et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971, p. 201.

<sup>33</sup> Ainda que os empréstimos do Banco estejam habitualmente relacionados a projetos determinados (por exemplo, uma barragem, um grupo de escolas, uma central elétrica), estamos persuadidos de que não se pode julgar seus méritos senão examinando-os no quadro mais amplo do desenvolvimento do setor e do conjunto da economia. Não se pode determinar as prioridades dos diversos projetos e proceder a uma reforma das políticas e instituições com vistas a satisfazer as necessidades de desenvolvimento de um país senão situando os projetos particulares no contexto expandido. Desta maneira, os projetos do Banco decorrem de uma análise

Las operaciones crediticias del Banco en cualquier sector forman parte de una relación constante con cada uno de sus países miembros, basada en acuerdos acerca de la estrategia general de desarrollo y de las estrategias sectoriales, como la de la educación.<sup>34</sup>

Neste sentido, para conter a pobreza eram precisos investimentos em infra-estrutura produtiva e social, em educação, saúde, moradia, controle demográfico, nutrição e criação de empregos. Mas também era preciso conceber a educação e a saúde de forma integrada para garantir a estabilidade social, com o desenvolvimento de projetos, nessas áreas, que articulassem o crescimento/desenvolvimento com o bem-estar social.

Es evidente que la salud contribuye directamente al bienestar humano y que, de hecho, puede considerarse como una medida del bienestar social. (...) El mejoramiento de la salud, cuando está satisfactoriamente con otros adelantos socioeconômicos, constituye una parte vital del proceso de desarrollo; pero si se promueve en forma aislada puede tener un efecto desequilibrante, ya que las consecuencias adversas de un crecimiento más rápido de la población pueden contrarrestar los beneficios aportados por la salud. Una política de salud constructiva deberá aspirar a mantener el delicado equilibrio entre una salud mejor y el desarrollo económico general. (...) Sea cual fuere la opción que se adopte<sup>35</sup>, las actividades en el sector de la salud debe enfocarse en general de manera análoga a las del sector de la educación; debe tratarse de apoyar proyectos que combinen la promoción del desarrollo económico con la redistribución del bienestar.<sup>36</sup>

McNamara buscava manter sob controle os pobres por meio da “satisfação das necessidades básicas”, bem como conter a sua expansão, através do controle da natalidade,

---

dos sistemas econômicos expandidos nos quais eles devem se inserir. BANQUE MONDIALE. **Education**. Etude Sectorielle. Paris, France, 1971, p. 01.

<sup>34</sup> As operações crediticias do Banco em qualquer setor constituem parte de uma relação constante com cada um de seus países membros, baseada em acordos acerca da estratégia geral de desenvolvimento e das estratégias setoriais, como a da educação. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 10.

<sup>35</sup> As opções apresentadas no documento são: 1) progresso contínuo no aumento dos benefícios em matéria de saúde conforme as pautas atuais de financiamento; e 2) financiamento do Banco para serviços básicos de saúde. O Banco optou pela primeira opção, pois “A primeira opção supõe principalmente que cabe a possibilidade de melhorar em um grau considerável os benefícios da saúde derivados dos projetos que o Banco presta apoio, sem modificar de maneira significativa a pauta de financiamento.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 71.

<sup>36</sup> É evidente que a saúde contribui diretamente com o bem-estar humano e que, de fato, pode considerar-se como uma medida de bem-estar social. (...) O melhoramento da saúde, quando está satisfatoriamente com outros melhoramentos sócio-econômicos, constitui uma parte vital do processo de desenvolvimento; mas se se promove de forma isolada pode ter um efeito desequilibrante, já que as conseqüências adversas de um crescimento mais rápido da população podem comprometer os benefícios conseguidos pela saúde. Uma política de saúde construtiva deverá desejar a manutenção do delicado equilíbrio entre uma saúde melhor e o desenvolvimento econômico geral. (...) Seja qual for a opção que se adote, as atividades neste setor de saúde deve focalizar-se em geral de maneira análoga aos do setor da educação; deve tratar-se de apoiar projetos que combinem a promoção do desenvolvimento econômico com a redistribuição do bem-estar. (Trad. livre da

argumentando que, “A longo prazo, a questão mais séria é a de um planejamento populacional eficaz. Seu objetivo deve ser de estabilizar a população do planeta (...) a profunda preocupação que devemos ter em relação ao rápido crescimento da população é derivada precisamente da ameaça que ela representa a qualquer padrão moralmente aceitável de existência.”<sup>37</sup>

A “satisfação das necessidades básicas”, na estratégia do Banco Mundial, expressava-se no reconhecimento de que, por intermédio do crescimento econômico, não seria automaticamente alcançado o bem-estar da maioria da população dos países subdesenvolvidos.<sup>38</sup>

Constatou-se que, nos vinte anos de ‘ajuda para o desenvolvimento,’ o bem-estar social da população não teria correspondido ao índice de crescimento, medido pelo Produto Bruto dos países razoavelmente industrializados, como foi o caso do Brasil. Supunha-se que o desenvolvimento social ocorreria como derivação mecânica do crescimento econômico. Como essa lógica não se efetivou, atribuiu-se ao crescimento demográfico descontrolado o aumento da pobreza e, conseqüentemente, a não ampliação dos benefícios sociais do progresso, fruto dos índices do crescimento econômico.<sup>39</sup>

Essa consideração “...representava o elemento econômico que sustentava a mesma tese, a necessidade de reforçar o processo de acumulação vigente, através da incorporação à economia de mercado dos segmentos marginalizados pela via do aumento da produtividade da terra e do trabalho.”<sup>40</sup>

Com efeito a primeira menção sistemática ‘às necessidades básicas’ pode ser encontrada no discurso de Robert McNamara no Conselho de Dirigentes do Banco Mundial, 1972. Em seu discurso, enfatizou que os países do Sul se caracterizam por sua incapacidade de tomar os seus destinos em suas mãos pois o analfabetismo faz reinar as trevas nesses países. (...) De acordo com o Banco, o investimento nas ‘necessidades básicas’ permite o controle

---

autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 29-35-73.

<sup>37</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 36-37-38.

<sup>38</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987, p. 186.

<sup>39</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel, EDUNIOESTE, 1999, p. 106.

<sup>40</sup> GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989**. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 29.

preventivo de regiões e países estratégicos em momentos de situação sociais críticas, impedindo identificações regionalistas, nacionalistas e, sobretudo, de classe.<sup>41</sup>

O Relatório Pearson atribuía ao crescimento demográfico descontrolado o aumento da pobreza, o que foi reafirmado por McNamara, em 1974, ao ressaltar que “...o maior obstáculo ao progresso social e econômico da maior parte dos povos do mundo subdesenvolvido é o crescimento demográfico desmesurado.”<sup>42</sup>

El Banco considera que el rápido crecimiento de la población constituye en la actualidad el mayor obstáculo para el progreso social y económico de muchos países en desarrollo. Las altas tasas de natalidad obligan a los países a utilizar una proporción demasiado elevada de sus ahorros nacionales, que deberían dedicarse a la inversión productiva, tan sólo para mantener los bajos niveles actuales de existencia. (...) Al ritmo actual de crecimiento, es probable que la población del mundo se duplique en 35 años; por lo tanto, el control de la natalidad reviste suma urgencia.<sup>43</sup>

Pode-se observar, na afirmação a seguir, que o tema da saúde emerge vinculado aos problemas causados pelo crescimento demográfico:

Los factores demográficos pueden influir en la salud tanto a nivel de la comunidad como al nivel familiar. Las presiones de la población sobre la tierra pueden llevar a exceso de cultivo, agotamiento de los suelos y nutrición deficiente para toda una comunidad y forzar a sus miembros a emigrar, con los consiguientes problemas emocionales y de salud física de la desorganización social.<sup>44</sup>

A preocupação com o controle populacional sustentava-se na noção de que um alto crescimento demográfico colocaria desafios cada vez maiores para o sistema capitalista, tais como a escassez relativa de poupança, capital e terra; a subdivisão da terra; o déficit de

---

<sup>41</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 68-120. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>42</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 18.

<sup>43</sup> O Banco considera que o rápido crescimento da população constitui na atualidade o maior obstáculo para o progresso social e econômico de muitos países em desenvolvimento. As altas taxas de natalidade obrigam aos países a utilizar uma proporção excessivamente elevada de sua poupança nacional, que deveriam dedicar-se ao investimento produtivo, tão somente para manter os baixos níveis atuais de existência. (...) Ao ritmo atual de crescimento, é provável que a população do mundo se duplique em 35 anos; por tanto, o controle da natalidade reveste ampla urgência. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Preguntas y respuestas sobre el Banco Mundial e AIF**. Washington, D.C. 1971, p. 38.

<sup>44</sup> Os fatores demográficos podem influir na saúde tanto a nível de comunidade como a nível familiar. As pressões da população sobre a terra podem levar ao excesso de cultivo, esgotamento dos solos e desnutrição deficiente para toda uma comunidade e forçar aos seus membros a emigração, com os consiguientes problemas

alimentos; e desvios de recursos cada vez maiores para a infra-estrutura e áreas sociais, o que não impediria a piora dos seus serviços. Seria fundamental realizar o controle demográfico, na medida em que este reforçaria o processo de crescimento, ao atenuar as pressões sobre o circuito de formação de capital produtivo, ao mesmo tempo em que melhoraria a qualidade e a potencialidade econômica e social dos outros serviços básicos oferecidos à comunidade.<sup>45</sup>

O atendimento à educação e à saúde constitui-se, com clareza indiscutível, em estratégias político-ideológicas para o conter o crescimento populacional e, conseqüentemente, administrar a pobreza. Em 1968, a explosão demográfica foi o tema do discurso de inauguração de McNamara: “...ante la Junta de Gobierno del Banco (...) comparó la proliferación de pobres con la bomba atómica.”<sup>46</sup> O controle demográfico foi, de fato, um dos pontos estratégicos mais conhecidos do BIRD, mesmo antes de ser elaborado o esquema de necessidades básicas chegando a criar, em 1969, um Departamento de Projetos Demográficos.<sup>47</sup>

Sustentava McNamara que a natureza da explosão populacional “...não é causada por um aumento da taxa de natalidade, mas por uma queda dramática da taxa de mortalidade, resultante, sobretudo de progressos médicos”. Para tanto, propõe três caminhos:

Primeiro. Fazer que as nações em desenvolvimento saibam até que ponto um crescimento rápido da população atrasa seu desenvolvimento potencial e mostrar-lhes que, para que se empreguem de maneira adequada os escassos recursos do desenvolvimento do mundo, é importante tratar desse problema. Segundo. Buscar oportunidades para financiar os equipamentos requeridos pelos países-membros para executar programas de planejamento familiar. Terceiro. Participar de programas de pesquisa para determinar os métodos mais eficazes de planejamento familiar e de administração nacional dos programas de controle populacional.<sup>48</sup>

---

emocionais e de saúde física da desorganização social. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 19.

<sup>45</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial** – estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 189-190.

<sup>46</sup> “...perante a Junta de Gobierno do Banco (...) comparou a multiplicação de pobres com a bomba atômica.” (Trad. livre da autora). GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona, Colección Intermon, 1994, p. 190.

<sup>47</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial** – estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 190.

<sup>48</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 14-15.

Assim, foi a partir da conjuntura de crise internacional e das questões de segurança implícitas, que o Banco Mundial passou a considerar as causas sociais da pobreza e das necessidades básicas.

Os antecedentes do Informe Pearson e os que poderiam ser encontrados na CEPAL, FAO, UNCTAD, UNESCO e outros organismos internacionais, demonstram que não houve ‘inovação’ teórica propriamente dita. (...) na verdade ‘assimilou-se’ a pobreza ou as necessidades básicas como parte do discurso e do esquema teórico. (...) a satisfação das necessidades básicas não derivam automaticamente do crescimento econômico mas sim, integram-se a ele. O mérito que, sem dúvida, cabe a McNamara e que este legou ao Banco Mundial foi ter elevado a retórica da pobreza à sua máxima expressão.<sup>49</sup>

Desse modo, articular o bem-estar ao desenvolvimento econômico dissimula as contradições inerentes ao processo de acumulação capitalista. O “...submodelo de satisfação das necessidades básicas está colocado pelo Banco de tal maneira que não entra em contradição com a lógica, por si só excludente e concentradora, do desenvolvimento capitalista nos países subdesenvolvidos. No fundo, isso significa que não objetiva as assimetrias produtivas, de renda e de consumo que caracterizam sua dinâmica.”<sup>50</sup>

Se na Aliança para o Progresso a educação não fez parte do “núcleo sólido” de sua formulação, ocupando apenas um lugar secundário, ainda que, do ponto de vista político, a Universidade tenha sido considerada relevante como espaço de embates ideológicos, a partir do famoso discurso de McNamara em Nairóbi<sup>51</sup>, 1973, e o reconhecimento do papel fundamental da agricultura e do capital humano - uma preocupação constante do Banco Mundial – consagrariam as teses neoclássicas de T. W. Schultz, da Teoria do Capital Humano<sup>52</sup>, em que a educação e a técnica (necessariamente exógenas) poderiam impulsionar o desenvolvimento, levando os países subdesenvolvidos ao desenvolvimento.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 184.

<sup>50</sup> Idem., Ibidem., p. 194-195.

<sup>51</sup> Robert S. McNamara, no discurso em Nairóbi, sublinhou que “O crescimento não beneficia muito os pobres, e estes por seu lado não contribuem muito para o crescimento.” Robert S. McNamara. Discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs, Nairóbi, 1973. Washington: Banco Mundial, 1973, p. 12 e 16. Apud BANCO MUNDIAL. **Education**. Politique sectorielle. 3ª ed., Washington, D.C.; 1980, p. 08.

<sup>52</sup> A educação no contexto da ideologia da globalização torna patente que existe uma fundamentação que confere sentido e objetividade à política educacional em curso. O núcleo sólido desta fundamentação pode ser encontrada na obra de T. W. Schultz, o pioneiro da moderna Teoria do Capital Humano. A maioria dos estudos baseados nesta teoria tem como referência empírica o caso dos tigres asiáticos, com destaque para a Coreia do Sul. O objetivo desses trabalhos é demonstrar que o fator fundamental do sucesso desses países se deve à qualidade da sua mão-de-obra, o que comprovaria a tese de que a educação é o principal meio para

O conceito de “capital humano” emergiu a partir da noção de “satisfação das necessidades básicas”, definindo-se como a acumulação de conhecimentos e de aptidões das pessoas. Portanto, a formação do “capital humano” requeria investimentos em educação e saúde, os quais reduziriam a pobreza e gerariam o bem-estar social. A formação do “capital humano” deveria prestar a atenção na sua produtividade, como no capital físico, mas também na sua conduta sócio-política. A esse respeito, o Banco Mundial procurou efetuar duas aproximações. Em primeiro lugar, apoiou a formação de profissionais nas tarefas propriamente técnicas. A educação técnica seria prioridade, uma vez que

A criação de uma Faculdade de Letras numa região subdesenvolvida e primitiva pode supor uma perda total, mas o estabelecimento de uma escola secundária técnica numa economia em expansão, que dispõe de capital mas não de mão-de-obra qualificada necessária, pode dar resultados sumamente satisfatórios. Um projeto desta índole, executado na América Latina, produziu uma rentabilidade anual de 50%. Cabe ao BIRF determinar em cada caso exatamente qual será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em consequência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado, e não financiaremos no futuro, projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico.<sup>54</sup>

Robert S. McNamara sustentava a necessidade de “...assistência a todos os níveis de ensino, desde o primário até a universidade, especialmente no treinamento de professores.”<sup>55</sup> Portanto, “Dos anos 50 aos anos 90 a assistência técnica se constituiu como condição ‘*sine qua non*’ para a realização do crescimento econômico, para a promoção do desenvolvimento.”<sup>56</sup>

Em segundo lugar, “...todo ser humano debe recibir un mínimo de educación básica tan pronto como los recursos financieros lo permitan y las prioridades del desarrollo lo

---

levar os países a alcançar o patamar superior da globalização. Análises microeconômicas como, por exemplo, de Psacharopoulos (1993) e Edwards (1996) argumentam que a educação é a principal variável para que um indivíduo ultrapasse a linha da pobreza. LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 213-214. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>53</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 85-121-72. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>54</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 118-119.

<sup>55</sup> Idem., Ibidem., p. 11.

<sup>56</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 154.

exijan.”<sup>57</sup> A Educação Básica deveria cumprir as exigências mínimas de aprendizagem, possibilitando a integração dos indivíduos ao processo de desenvolvimento. Essas necessidades mínimas compreenderiam a

...alfabetización y aptitud numérica funcionales, conocimientos y aptitudes para la actividad productiva, planificación de la familia y salud, cuidado infantil, nutrición, saneamiento y los conocimientos necesarios para la participación del individuo en actividades cívicas. (...) La educación básica se concibe como un medio para satisfacer las necesidades mínimas de aprendizaje de las masas de modo que todos los individuos puedan participar eficazmente en el proceso de desarrollo. Por consiguiente, la educación básica puede ser útil para incrementar la productividad, así como para mejorar las oportunidades de los grupos sociales menos favorecidos.<sup>58</sup>

Portanto, era preciso promover as necessidades básicas a partir de dois processos: aumentar a produtividade dos mais pobres, por meio da “valorização” do “capital humano”, e promover a extensão de serviços básicos mínimos a essa população.

O Banco Mundial, de acordo com McNamara, poderia contribuir para acelerar o crescimento econômico e reduzir a pobreza absoluta, e “...en los debates internacionales viene reconociéndose en medida creciente que es preciso prestar más atención a los problemas de los que viven en la pobreza absoluta.”<sup>59</sup> Assim,

...toda estrategia práctica orientada a reducir la pobreza absoluta debe fundamentarse en un esfuerzo por ayudar a los que viven en esa situación a elevar su productividad. (...) en los casos en que la población pobre no cuenta con tierras, ni con otros activos productivos es evidente que la estrategia debe concentrarse en la creación de mayores oportunidades de empleo, particularmente en los sectores con un uso más intensivo de mano de obra.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> “...todo ser humano deve receber um mínimo de educação básica na medida em que os recursos financeiros o permitam e as prioridades do desenvolvimento o exijam.” (Trad. livre da autora). MCNAMARA, R. S. Preâmbulo. In: BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. ii.

<sup>58</sup> ...alfabetização e aptidão numérica funcional, conhecimentos e atitudes para a atividade produtiva, planejamento da família e saúde, cuidado infantil, nutrição, saneamento e os conhecimentos necessários para a participação do indivíduo em atividades cívicas. (...) A educação básica se concebe como um meio para satisfazer as necessidades mínimas de aprendizagem das massas de modo que todos os indivíduos possam participar eficazmente do processo de desenvolvimento. Conseqüentemente, a educação básica pode ser útil para incrementar a produtividade, assim como para melhorar as oportunidades dos grupos sociais menos favorecidos. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C., 1975, p. 34-60.

<sup>59</sup> “...nos debates internacionales vem reconhecendo-se em medida crescente que é preciso prestar mais atenção aos problemas dos que vivem na pobreza absoluta.” (Trad. livre da autora). MCNAMARA, R. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico**. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín. V. XXV, n. 1, Ene.-feb. 1979, p. 11.

<sup>60</sup> ...toda a estratégia prática orientada a reduzir a pobreza absoluta deve fundamentar-se em um esforço por ajudar aos que vivem nesta situação a elevar sua produtividade. (...) nos casos em que a população pobre não conta com terras, nem com outros empreendimentos produtivos é evidente que a estratégia deve concentrar-se

Diante dessas condições,

Esta población pobre carece no sólo de un nivel adecuado de ingresos, sino también de un acceso equitativo a los servicios públicos esenciales, por ejemplo, al abastecimiento de agua potable, a la educación básica, a la atención médica preventiva, a la electricidad, al transporte público; en otras palabras, a los servicios que son fundamentales para su salud y productividad. (...) La tarea del Banco Mundial consiste, desde luego, en ayudar a nuestros países miembros en desarrollo en la realización de todas sus actividades relacionadas con el proceso de desarrollo, incluida la lucha contra la pobreza absoluta. (...) *La única esperanza viable de reducir la pobreza consiste en ayudar a las personas pobres a incrementar su productividad.*<sup>61</sup>

Concebía-se que o incremento da produtividade aumentaria as possibilidades de elevação do nível de emprego e dos rendimentos pessoais, reduzindo assim os níveis de pobreza.<sup>62</sup> “Essa direção política e pedagógica não se diferenciava, em essência, da tomada pela USAID, que nesse período concebia empréstimos ao MEC para implementar uma ampla Reforma Educacional no Brasil, que teve início em 1968, com a Reforma Universitária, e concluída com a Reforma de 1º e 2º Graus em 1971.”<sup>63</sup>

Desse modo, ainda que no início a atividade da agência norte-americana se limitasse à assistência técnica para a formação de técnicos no exterior, logo seria ampliada para o financiamento de projetos no âmbito da educação. Aos projetos de financiamento internacional era atribuída a capacidade de contribuir para o desenvolvimento institucional,

---

na criação de maiores oportunidades de emprego, particularmente nos setores com uso mais intensivo de mão-de-obra. (Trad. livre da autora). MCNAMARA, R. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico.** Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín. V. XXV, n. 1, Ene.-feb. 1979, p. 13.

<sup>61</sup> Esta população pobre carece não só de um nível adequado de renda, senão também de um acesso equitativo aos serviços públicos essenciais, por exemplo, o abastecimento de água potável, a educação básica, a atenção médica preventiva, a eletricidade, o transporte público; em outras palavras, aos serviços que são fundamentais para sua saúde e produtividade. (...) A tarefa do Banco Mundial consiste, desde logo, em ajudar aos nossos países membros em desenvolvimento na realização de todas as suas atividades relacionadas com o processo de desenvolvimento, incluindo a luta contra a pobreza absoluta. (...) *A única esperança viável de reduzir a pobreza consiste em ajudar as pessoas pobres a incrementar sua produtividade.* (Trad. livre a autora). MCNAMARA, R. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico.** Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín. V. XXV, n. 1, Ene.-feb. 1979, p. 13-18. Grifos nossos.

<sup>62</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 191-186.

<sup>63</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel, EDUNIOESTE, 1999, p. 113.

na área do planejamento e da gestão, como medida antecedente à futura reforma do sistema educacional, que teria lugar em 1971.<sup>64</sup>

No discurso proferido na XXXII Assembléia Anual de Governadores, em 1977, McNamara sustentava que a “satisfação das necessidades básicas” deve ser de responsabilidade dos governos, ao afirmar que:

Por definição, as necessidades humanas básicas são sempre críticas, e o fato de os governos ajudarem as pessoas pobres a satisfazê-las não é uma questão de filantropia, mas um prudente investimento na formação de capital humano (...) certamente, o que é uma péssima economia é permitir que o cultivo da pobreza cresça e se difunda no seio de uma nação, a tal ponto que comece a infectar e erodir todo o tecido social. A pobreza, na sua pior forma, é como um vírus que contagia a amargura, o cinismo, a frustração e o desespero.<sup>65</sup>

Foi nas Assembléias anuais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, em 1977, Washington, que McNamara “...enumerou as necessidades essenciais que deviam ser satisfeitas para que a pobreza fosse eliminada, a saber, uma alimentação suficientemente equilibrada, um teto e vestimentas, a educação, a água salobra e os cuidados de saúde.”<sup>66</sup>

A educação e a saúde básicas passavam a ser amplamente consideradas variáveis fundamentais do processo de desenvolvimento social e econômico e de segurança externa. Na Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde<sup>67</sup>, realizada em Alma-Ata, URSS, em setembro de 1978, com patrocínio conjunto da OMS - Organização Mundial de Saúde e do UNICEF - Fundo das Nações Unidas, afirmou-se que “Um dos principais objetivos sociais dos governos, das organizações internacionais e de toda a comunidade mundial no curso dos próximos decênios, deve ser o de que todos os povos do mundo

---

<sup>64</sup> FONSECA, M. **O Banco Mundial e a educação brasileira**: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) Política educacional: impasses e alternativas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 90.

<sup>65</sup> MCNAMARA, XXXII Assembléia Anual de Governadores, 1977, apud LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. Editora Brasiliense. São Paulo, 1987, p. 143.

<sup>66</sup> BANCO MUNDIAL. **Educação**. Política sectorial. Washington, D.C. 1980, p. 08.

<sup>67</sup> A atenção primária em saúde compreenderia as seguintes atividades: “...a educação sobre os principais problemas de saúde e os principais métodos de prevenção e de cura correspondentes; a promoção do fornecimento de alimentos e de uma nutrição adequada, um abastecimento satisfatório de água potável e saneamento básico; a assistência materno-infantil, através do planejamento familiar; a imunização contra as principais enfermidades infecciosas; a prevenção e a luta contra as enfermidades endêmicas locais; o tratamento apropriado das enfermidades e traumatismos comuns e aplicação de medicamentos essenciais.” OMS/UNICEF. **DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA**. Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde. URSS, Alma-Ata, set. 1978, p. 04. Editado pelo Departamento de Informação e Educação. BEMFAM – Sociedade Civil Bem-Estar Família no Brasil

atingam no ano de 2000 um nível de saúde que os permita levar uma vida social e economicamente produtiva.<sup>68</sup> Desse modo,

A promoção e proteção da saúde do povo é indispensável para um determinado desenvolvimento econômico e social sólido e contribuiu para melhorar a qualidade de vida e para alcançar a paz social. (...) A atenção primária em saúde é a chave para atingir essa meta como parte do desenvolvimento. (...) a solução de saúde do povo de um país interessa e beneficia diretamente a todos os demais. (...) É possível alcançar um nível de saúde para toda humanidade no ano 2000 mediante uma melhor e mais completa utilização dos recursos mundiais, dos quais uma parte considerável se destina atualmente para armamentos e conflitos militares. Uma verdadeira política de independência, paz, distensão e desarmamento poderia e deveria liberar recursos adicionais, os quais poderiam ser empregados para fins pacíficos e, em particular, para acelerar o desenvolvimento social e econômico, destinando uma proporção adequada desses recursos ao cuidado primário de saúde, elemento essencial do desenvolvimento.<sup>69</sup>

Em setembro de 1978, durante a sessão inaugural da XXXIII Assembléia Anual de Governos, realizada em Washington, McNamara destacou os objetivos do Banco Mundial em relação ao crescimento econômico. Chamou a atenção para a pobreza absoluta, ressaltando que “Esta pobreza absoluta constituye una existencia tan caracterizada por la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, la elevada mortalidad infantil y la corta esperanza de vida, que no responde a ninguna definición razonable de la dignidad humana.”<sup>70</sup>

No final da gestão de Robert S. McNamara, a prioridade dada ao ensino não formal e às “escolas diversificadas”, de nível secundário, orientadas para a formação profissional, sobretudo do setor agrário, em virtude das tensões sociais no campo, não era mais consensual. O Banco Mundial concluiu que a profissionalização do secundário não foi

---

<sup>68</sup> OMS/UNICEF. **DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA**. Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde. URSS, Alma-Ata, set. 1978, p. 02-03. Editado pelo Departamento de Informação e Educação. BEMFAM – Sociedade Civil Bem-Estar Família no Brasil.

<sup>69</sup> OMS/UNICEF. **DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA**. Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde. URSS, Alma-Ata, set. 1978, p. 02-03-06-07. Editado pelo Departamento de Informação e Educação. BEMFAM – Sociedade Civil Bem-Estar Família no Brasil.

<sup>70</sup> “Esta pobreza absoluta constitui uma existência tão caracterizada pela desnutrição, o analfabetismo, as enfermidades, a elevada mortalidade infantil e a curta esperança de vida, que não responde a nenhuma definição razoável de dignidade humana.” (Trad. livre da autora). MCNAMARA, R. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico**. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín. V. XXV, n. 1, Ene.-feb. 1979, p. 03.

viável devendo ser abandonada, e a crítica às “escolas diversificadas”, na década de 1980, foi contundente.<sup>71</sup>

O documento de política setorial do BIRD sobre a educação (1980) já indicava mudanças de orientação no conteúdo da educação, e o ensino não formal foi criticado. A antiga crítica de que os sistemas escolares eram mal administrados e ineficientes tornou-se mais intensa no contexto da crise estrutural, com o revigoramento da preocupação com a eficiência interna e externa das instituições públicas de educação e de saúde.

Desse modo, “Al ir adquiriendo más conocimientos y experiencia en el sector, el enfoque del Banco en educación se amplió al final el decenio de 1960.”<sup>72</sup> A educação, na década de 1970, fora destacada como uma das políticas setoriais do BIRD. Nesse contexto, a UNESCO foi perdendo suas atribuições para o BIRD que, pelo menos desde o final da década de 1970, vinha se insinuando nas prerrogativas dessa instituição. Assim, com a perda das atribuições da UNESCO para o BIRD e após a saída dos EUA desse organismo, em 1984, o debate sobre a educação mundial foi se transformando em assunto de negócios, de banqueiros e de estrategistas políticos. A saída dos EUA da UNESCO situou-se no bojo do abandono da ideologia do desenvolvimento e de privilegiamento de outros meios de direção intelectual e moral presentes na ideologia da globalização.<sup>73</sup>

A política intervencionista, do período Robert S. McNamara, ganhou novos delineamentos na década de 1980, com a Doutrina Reagan/Schultz e seus desdobramentos. Os fatos que aprofundaram a doutrina intervencionista do BIRD foram resultados da crise da dívida dos países latino-americanos (1982) e as eleições de Ronald Reagan. Essa intervenção do Banco teve como propósito a consolidação de uma nova estratégia político-militar para os países de Terceiro Mundo: a doutrina dos Conflitos de Baixa Intensidade, da “Doutrina Reagan”, que representou uma guinada na política externa dos EUA.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 207-208-209. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>72</sup> “Ao ir adquirindo mais conhecimentos e experiência no setor, o enfoque do Banco em educação ampliou-se ao final da década de 1960.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 57.

<sup>73</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 10-95-186-187-202. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>74</sup> Idem., Ibidem., p. 124-123-125.

Portanto, anterior à década de 1970, os empréstimos do Banco Mundial foram direcionados para o setor de infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). A partir da década de 1970, com projetos destinados ao setor social (Quadros 1 e 2), inicia-se uma fase de atuação do Banco Mundial nos países subdesenvolvidos.

#### QUADRO 1

##### BRASIL – EMPRÉSTIMOS COM O BIRD PARA O SETOR SOCIAL 1949-1989

PERÍODOS	SETOR SOCIAL
1949-1959	-
1960-1969	-
1970-1979	14,7%
1980-1989	18,7%
1949-1989	16,9%

**FONTE:** BIRD, Detail Statement of Loans, abril, 1989. SEAIN/SEPLAN-PR. Apud GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial:** um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 67.

Na década de 1980, para dar continuidade ao processo de implementação das políticas de ajuste, houve uma ampliação dos recursos para os setores sociais (Quadro 2). Essa prioridade do BIRD está associada à necessidade de controlar as situações de extrema pobreza durante o processo de ajustamento econômico, enquanto medida para evitar possíveis tensões sociais. Em 1984, a educação e a saúde obtiveram 30,49%, do total de empréstimos. Em 1988, a saúde, o desenvolvimento urbano e o abastecimento de água e saneamento básico representaram 58,01% do total dos investimentos, e em 1989 o desenvolvimento urbano obteve 100% dos empréstimos.

**QUADRO 2**  
**BRASIL – EMPRÉSTIMOS DO BIRD NO SETOR SOCIAL 1949-1989**

ANOS	SETOR SOCIAL				
	Educação	Saúde	População e Nutrição	Desenvolvimento Urbano	Abastecimento de Água e Saneamento
1970	-	-	-	-	-
1971	3,32%	-	-	-	13,43%
1972	-	-	-	-	-
1973	-	-	-	-	-
1974	15,13%	-	-	-	26,39%
1975	-	-	-	-	-
1976	-	-	5,30%	-	11,16%
1977	11,98%	-	-	-	-
1978	-	-	-	-	8,87%
1979	-	-	-	32,88%	20,17%
1980	5,4%	-	-	-	45,40%
1981	-	1,17%	-	-	16,22%
1982	-	-	-	12,38%	3,25%
1983	0,98%	-	-	2,59%	14,83%
1984	12,77%	17,72%	-	-	-
1985	-	0,13%	-	-	1,07%
1986	-	3,62%	-	10,93%	-
1987	5,35%	-	-	-	3,59%
1988	-	17,37%	-	27,89%	12,75%
1989	-	-	-	100%	-

**FONTE:** BIRD, Detail Statement of Loans, abril, 1989. ANEXO, Tabela 1. Apud GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989.** Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990.

Assim, foi após a gestão de Robert S. McNamara, que o BIRD, o BID e o FMI assumiram a liderança das reformas neoliberais, transformando-se em instituições de formulação do ajuste estrutural e setorial. Após a saída de McNamara do Banco Mundial, assumiu a presidência Alden W. Clausen (1981-1986).

Clausen descentrou a questão da pobreza, mas manteve a centralidade do tema segurança. Em sua primeira reunião com o *Board*, Clausen afirmou que não daria prosseguimento à prioridade à pobreza nos moldes de McNamara. (...) em oposição ao que poderia sugerir uma análise superficial do período Reagan, a preocupação com a pobreza não ficou suprimida e nem é contraditória em relação à política de ajuste estrutural. (...) No entanto, é forçoso reconhecer que o tema pobreza – na era Reagan – foi inteiramente reconfigurado, mas o núcleo de seu significado político – a segurança – foi mantido. O combate à pobreza foi remodelado: a meta após Reagan é aliviar a pobreza, mas atenuá-la em moldes distintos dos encaminhados até então pelo Banco. O novo enfoque, em consonância com o cânone neoliberal, afirma que o livre jogo de mercado tem de estar na base das novas políticas sociais. Assim, conforme Clausen, o alvo não é a pobreza mas o crescimento econômico, alavancado pelo setor privado.<sup>75</sup>

Desse modo,

...a chave para 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 existam em famílias mais ricas.<sup>76</sup>

Com a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, o BIRD já não precisava mais lutar para conter a expansão do comunismo. Foi assim que iniciou a sua contribuição para a expansão do novo modelo econômico, conforme desejavam e pressionavam os governos conservadores dos países centrais. O BIRD, para tanto, utilizou como principal instrumento os financiamentos para programas de ajuste estrutural e setorial, impondo condicionalidades aos países membros, que recorriam aos seus empréstimos, para cumprir os compromissos da dívida externa.

A crise financeira internacional e a crise da dívida externa (1982), que atingiram os países periféricos, contribuíram para que os organismos multilaterais de financiamento, o FMI, o BIRD e o BID assumissem a liderança no processo de renegociação da dívida, por meio de uma série de condicionalidades político-econômicas. A partir daí, os países latino-americanos foram se submetendo às políticas de ajuste econômico. Nesse momento os EUA “...abandonaram a doutrina de desenvolvimento para todos em favor da doutrina segundo a qual os países pobres deveriam concentrar seus esforços em economizar tanto quanto possível, como meio de honrar os serviços de suas dívidas e preservar o seu crédito.”<sup>77</sup>

Mesmo a questão da pobreza ocupando espaço nos discursos dos dirigentes do Banco Mundial, as alternativas utilizadas por essa instituição, para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social dos países pobres, continuaram centradas em

---

<sup>75</sup> Idem., Ibidem., p. 138-139.

<sup>76</sup> CLAUSEN, A. W. Redução da pobreza. Bonn, 1983. (Discurso do Presidente A. W. Clacusen). Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002, p. 70.

<sup>77</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 72. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo. Grifos nossos.

empréstimos voltados para a infra-estrutura, desmistificando o seu discurso sobre a necessidade de aliviar a pobreza e satisfazer as necessidades básicas.

Portanto, as ações de Alden W. Clausen se voltaram para o ajuste estrutural das economias endividadas. Os países em desenvolvimento deveriam ajustar-se à economia externa através da aplicação dos programas de ajuste estrutural, conforme os termos do presidente em discurso proferido na reunião com o Fundo Monetário Internacional em 1980.

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 ajustar-se 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, incentivo 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 desacertada 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 pobres.<sup>78</sup>

Na gestão de Barber Conable (1986-1991), os empréstimos do Banco Mundial, vieram acompanhados das condicionalidades impostas pelos ajustes setoriais e estruturais. Na conjuntura da crise, com os empréstimos de ajuste setorial e estrutural, permaneceu a noção de que para haver desenvolvimento era preciso haver crescimento econômico, mas foi nesse contexto que o crescimento orientou-se para a imersão competitiva no mercado internacional.

“O enfoque do crescimento baseado em ajustes estruturais consistirá precisamente em articular o circuito investimento-produção com as determinantes e condições impostas

---

<sup>78</sup> Dada a realidade do atual panorama econômico mundial, muitos de nossos países membros em desenvolvimento vão enfrentar-se, nos anos iniciais da década, com um panorama de diminuição de crescimento econômico. Seu problema é encontrar os meios de ajustar-se a situação econômica externa. Para esses países o ajuste estrutural, a realidade da economia mundial, significa na prática reações mais apropriadas em matéria de políticas, incentivo de preços mais eficazes, melhores indicadores de mercado, maior atividade exportadora e um melhor uso geral dos recursos, tanto materiais como humanos. Hoje em dia, a situação econômica mundial tem pouca margem de tolerância para a ineficiência, seja derivada da administração desacertada das empresas públicas, da inadequada utilização da capacidade privada ou de subsídios mal orientados que beneficiem aos ricos sob a aparência de ajudar aos pobres. CLAUSEN, A. W. Reunión de gobernadores del fondo monetário internacional y del Banco Mundial. Washington, 1980. (Discurso do Presidente A. W. Clausen). In: Revista del Banco de la República. Bogotá, Colômbia, 1981. Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002, p. 73.

pelas relações externas e pela reestruturação do papel do setor público.”<sup>79</sup>

Outro momento de mudança no Banco Mundial ocorreu quando Lewis T. Preston (1991-1995) assumiu sua presidência. Sua gestão foi marcada por uma reestruturação das ações do Banco Mundial, a partir do resultado do Informe Wapenhans, divulgado em 1991. O Informe Wapenhans, com o título “Implementação efetiva: a chave para o impacto do desenvolvimento”, foi uma incumbência do presidente Lewis Preston, em 1991, à Willi Wapenhans, um vice presidente do Banco, prestes a se aposentar, designado para coordenar um grupo especial, cuja tarefa era estudar o rendimento global dos empréstimos do Banco.

O estudo evidenciou que, no conjunto, 20% dos projetos da carteira do Banco Mundial apresentavam problemas significativos; 37,5% dos projetos encerrados em 1991 apresentavam questões conflitivas; mais de 40% dos projetos de água, saneamento e agricultura tinham fracassado; somente 22% dos empréstimos examinados respeitavam integralmente os acordos. “El proceso iniciado por Wapenhans se reduce a un intento de lanzar un cambio cultural generalizado; sacar el Banco de la ‘cultura de aprobación’ (...) y crear otra inspirada por el deseo de ver que los proyectos funcionen realmente.”<sup>80</sup>

Foi no último período que se produziu um consenso, no interior do Banco Mundial, sobre os danos sociais e o fracasso da aplicação dos Planos de Estabilização do FMI e dos programas de ajuste do Banco Mundial. Os prejuízos dos programas de ajustes são mencionados no documento *World Development Report*, de 1990, quando admitiu que, “no curto prazo, alguns pobres podem perder”, e em 1993, quando Sebastian Edwards, economista-chefe para América Latina e Caribe, reconheceu que “em alguns países os programas de ajuste estrutural têm sido excessivamente custosos e tem feito a distribuição de renda piorar, embora o custo de não fazer também seja alto.” Outros estudos do Banco Mundial também reconhecem que em muitos países em processo de “ajuste” houve aumento de desemprego, enquanto a matrícula no ensino primário e os níveis nutricionais dos pobres

---

<sup>79</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 196.

<sup>80</sup> O processo iniciado por Wapenhans se reduz no desejo de lançar uma mudança cultural generalizada; tirar o Banco de uma ‘cultura de aprovação (...) e criar outra inspirada pelo desejo de ver que os projetos funcionem realmente. (Trad. livre da autora). GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona, Colección Intermon, 1994, p. 294.

desabaram. A política que visa “aliviar” a pobreza teria de ser incluída no contexto da política de “ajuste estrutural.”<sup>81</sup>

A necessidade de dar resposta imediata aos grupos socialmente vulneráveis, com programas para os pobres (*pro-poor programs*), do Banco Mundial, está sistematizada no documento “*World Development Report 1990: Poverty*”, que descreve os indicadores do agravamento da pobreza produzido pela crise, somado aos efeitos das políticas de ajuste. A necessidade de administrar a pobreza e controlar politicamente a miséria tem sido ampliada, consistindo num mecanismo estratégico de longo prazo, o que levou a publicação dos dois volumes da UNICEF sobre o “*Adjustment with a Human Face*” (1987), e também o documento “Reforma social e pobreza” (1993), organizado e publicado conjuntamente pelo BID e pelo PNUD. Em 1999 o FMI também demonstrou sua “preocupação” com aquilo que chamou de “humanização da globalização”, conforme declaração do ex-diretor da instituição, Michael Candessus, para o Jornal Folha de São Paulo, em 29 de setembro.<sup>82</sup>

O presidente Lewis T. Preston declarou que

La reducción sostenible de la pobreza es el punto de referencia con el que se medirá nuestra actuación como institución de desarrollo. (...) Cuando en 1992, después de una década de austeridad y de préstamos para el ajuste estructural, el presidente del Banco, Lewis Preston, anunció que ‘la meta global del Banco es la reducción sostenible de la pobreza’, hacía eco, casi veinte años después, de la declaración de intenciones del propio McNamara en la reunión de la Junta de Gobernadores del Banco en Nairobi, el año de 1973.<sup>83</sup>

Com Lewis Preston evidenciou-se uma nova condicionalidade aos empréstimos, que se refere aos esforços dos governos para a redução da pobreza, dado que a governabilidade constituiria um critério fundamental para obter êxito nas reformas. Daí que “Un compromiso gubernamental más enérgico con la reducción de la pobreza justifica un mayor

---

<sup>81</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 214-215.

<sup>82</sup> FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 133.; SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 21.

<sup>83</sup> A redução sustentável da pobreza é o ponto de referência com o que se medirá nossa atuação como instituição de desenvolvimento. (...) Quando em 1992, depois de uma década de austeridade e de empréstimos para o ajuste estrutural, o presidente do Banco, Lewis Preston, anunciou que ‘a meta global do Banco é a redução sustentável da pobreza’, fez eco, quase vinte anos depois, da declaração de intenções do próprio McNamara na reunião da Junta de Governadores do Banco em Nairóbi, no ano de 1973. (Trad. livre da autora). GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona, Colección Intermon, 1994, p. 196-50.

apoyo’, dice Preston; ‘a la inversa, un compromiso más débil con la reducción de la pobreza justifica un apoyo menor.’”<sup>84</sup>

No processo de implementação das políticas de ajuste, o Estado deveria garantir a estabilidade e a segurança do sistema. A ênfase na governabilidade está associada à capacidade do governo conduzir e realizar as políticas de ajuste definidas pelos organismos internacionais.<sup>85</sup> A governabilidade, constitui-se em um critério fundamental, compreendida como “...la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo. La gobernabilidad, para el Banco Mundial, es sinónimo de gestión competente del desarrollo.”<sup>86</sup>

Assim, a ênfase na “administração da pobreza” diz respeito às condições de governabilidade e, mais genericamente, à sustentação das reformas. O presidente do Banco Mundial J. D. Wolfensohn (1995) apontou para a mesma direção, sendo mais explícito ao associar pobreza e segurança. O BIRD estava ciente do problema, e daí a preocupação com a governabilidade, em duas dimensões: “1) criar condições macroeconômicas estáveis, mantendo inalteráveis as regras contratuais relativas ao capital e ao trabalho, e 2) manter as tensões decorrentes da ‘exclusão forçada’ em uma moldura que não coloque em risco a estabilidade política.”<sup>87</sup>

É interessante destacar que, no período da Guerra Fria, em que a ideologia do desenvolvimento era universal, todo o governo anticomunista era tido com um governo amigo. Na atualidade, o “bom governo” é aquele que oferece estabilidade política,

---

<sup>84</sup> “‘Um compromisso governamental mais rigoroso com a redução da pobreza justifica um maior apoio’, disse Preston; ‘ao contrário, um compromisso mais fraco com a redução da pobreza justifica um apoio menor.’” (Trad. livre da autora). GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona, Colección Intermon, 1994, p. 197.

<sup>85</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 166-172. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>86</sup> “a forma em que se exerce o poder na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. A governabilidade, para o Banco Mundial, é sinônimo de gestão competente do desenvolvimento.”(Trad. livre da autora). World Bank, Governance and Development (Gobernabilidad y Desarrollo), Washington D. C., 1992, p. 1. Apud GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito**. El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona, Colección Intermon, 1994, p. 198.

<sup>87</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 257-258. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

garantindo as condições necessárias para que os investidores realizem seus negócios sem obstáculos e sem mudanças nas regras do jogo.<sup>88</sup>

Nessa direção, ao assumir a presidência do Banco Mundial, James D. Wolfensohn afirmou que a redução da pobreza seria prioridade. Desse modo, as orientações e diretrizes políticas do Banco Mundial, especialmente na década de 1990, não apresentam mudanças substanciais no que se refere ao problema da pobreza. A pobreza é responsável por gerar instabilidade política, social e econômica, conforme James D. Wolfensohn

...há sério risco de ‘explosão’ e todas as conquistas em favor do mercado podem vir a ser colocadas em risco. Em sua avaliação o capital demanda estabilidade política e, se nada for feito para reduzir a pobreza, os pobres (na verdade, excluídos) poderão se transformar em uma ‘classe perigosa’, gerando instabilidade política, insegurança e fuga de investimentos. Por isso prossegue o presidente do Banco Mundial, os países ricos devem arcar com os custos da estabilidade internacional em nome de seus próprios interesses.<sup>89</sup>

Para o BIRD, o atendimento à educação, enquanto estratégia para administrar a pobreza e inserir o indivíduo no mercado de trabalho, é inerente ao cumprimento das “necessidades básicas” estabelecidas por Robert S. McNamara, no final da década de 1960 e consolidadas a partir da década de 1970. Na década de 1990, observamos essa preocupação, quando o BIRD estabelece que “...à educação básica cabe, principalmente, *fornecer conhecimentos técnicos sobre nutrição, controle da natalidade, programas de contabilidade e de informática, além de conhecimentos sobre ecologia para impedir a degradação ambiental e manter a força dinâmica do trabalho saudável.*”<sup>90</sup>

Portanto, na década de 1990, o BIRD reafirma a necessidade de combate à pobreza, ao destacar que seu objetivo “...sigue siendo la reducción de la pobreza; su tarea consiste en colaborar cada vez más 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.”<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Idem., Ibidem., p. 258-259.

<sup>89</sup> Idem., Ibidem., p. 94.

<sup>90</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre o desarrollo mundial – El conocimiento al servicio Del desarrollo. Resumen. Washington, D. C. 1998-1999, p. 02-10. Apud NAGEL, L. H. **O Conhecimento a serviço do desenvolvimento**: Uma revolução “conceitual” e prática. (mimeo). 2000, p. 06. (Grifos nossos)

<sup>91</sup> “...segue sendo a redução da pobreza; sua tarefa consiste em colaborar cada vez mais com os países, ajudando-os a formular e aplicar políticas que levem a ampliar os mercados e fortalecer suas economias, a fim de melhorar a qualidade de vida de todos os habitantes.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL, Informe Anual: actividades Del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial, 1995b, p. 09. \_\_\_\_\_. Investir en la

O consenso dos organismos como a CEPAL, o BIRD e o BID, apesar de, no início dos anos de 1990, terem posições distintas, suas agendas indicam que, nos últimos anos, tendem a aproximar-se. A CEPAL passou a enfatizar a gestão mais eficiente dos recursos, seguindo critérios rígidos de avaliação do desempenho. O BIRD passou a dar mais importância às implicações sociais do modelo de ajuste, visando a preparação para as crises, cujo intuito é a de diminuir os seus efeitos sobre os mais pobres, evitando possíveis agitações sociais. O BID acompanhou a evolução do debate regional em direção a uma proposição de maior focalização, mantendo suas preocupações mais gerais, como a reforma mais ampla do Estado. É patente também a ênfase dada, assim como nas concepções da CEPAL e do BIRD, à saúde e educação básicas. Isso aliás, parece ser o grande ponto de convergência dessas agências, já que o investimento nessas áreas traria a possibilidade do progresso individual e coletivo dado o aumento da produtividade de que a melhor formação traria.<sup>92</sup>

Há uma preocupação explícita com a articulação das políticas de saúde e de educação na mediação da redução da pobreza, para assegurar aos pobres a promoção de renda, através do trabalho e, particularmente no que se refere às mulheres, a redução dos índices de nascimento através do planejamento familiar. O planejamento familiar seria o resultado do acúmulo de informações, pois a área da saúde está vinculada aos programas educativos e de controle da natalidade, por meio da medicina preventiva, apoiada pelo BIRD. A educação em saúde, contemplando o planejamento familiar, reduziria a natalidade, o que implicaria num alto grau de retorno social dos investimentos nesses serviços básicos.

As políticas que visam a expandir o ensino também são cruciais para promover a saúde. As pessoas mais instruídas buscam e utilizam informações sobre saúde de modo mais eficiente que aquelas com pouca ou nenhuma escolarização. Por isso, rápida expansão de oportunidades educacionais para todos - em parte mediante o estabelecimento de um padrão mínimo mais alto de escolarização (digamos, seis anos completos) - é um meio eficaz em função dos custos de promover a saúde. A educação feminina (de crianças e adultos) é particularmente benéfica à saúde da família, porque cabe em geral à mulher comprar e

---

gente - el Banco Mundial en acción. Washington, Banco Mundial, 1995d, p. vi. Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002, p. 82.

<sup>92</sup> BIANCARELI, A. M. Políticas sociais: linhas do debate latino-americano. In: **Formação Econômica**. Nº 4, dez. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Instituto de Economia. (IE). 1999, p. 06-07.

preparar alimentos, manter limpa a casa, cuidar de crianças e idosos e travar os primeiros contatos com o sistema de saúde.<sup>93</sup>

El mejor conocimiento de las relaciones que existen entre la educación, la nutrición, la salud y la fecundidad justifica también que se preste atención a la educación. (...) La educación, especialmente la de las niñas es, pues fundamental para reducir la pobreza y se debe considerar que forma parte de la estrategia general de salud de los países en la misma medida que, por ejemplo, los programas de inmunización y el acceso a los consultorios médicos.<sup>94</sup>

Essa convergência de metas nas ações nos setores da saúde e da educação impede que a educação seja analisada de forma desarticulada dos objetivos da saúde. Embora com funções distintas, são concebidas como instrumentos para reduzir a pobreza, o desemprego, a doença e o fracasso escolar. Assim,

A saúde (...) não permite que se permaneça em nível de retórica, indefinidamente, sem algum grau de intervenção prática, tanto porque as demandas apresentadas, neste campo, exigem uma intervenção pragmática, em face ao apelo moral que apresentam, como pelas conseqüências políticas que advém de uma imobilidade prolongada frente à realidade. (...) a ocorrência de doenças, o sofrimento (...) não suportam uma espera indefinida que comumente acompanha o discurso ideológico.<sup>95</sup>

Portanto, “...los gastos públicos en salud destinados a mejorar la calidad de la vida de los pobres pueden justificarse en términos morales y económicos.”<sup>96</sup>

A educação, por sua vez, desempenha, de fato, a tarefa ideológica de atribuir aos indivíduos a responsabilidade pelo desemprego, pela doença, pela pobreza, pelo fracasso escolar (evasão e reprovação).<sup>97</sup> “Os discursos lamentam as conseqüências dessa ordem

---

<sup>93</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 08-09.

<sup>94</sup> O melhor conhecimento das relações que existem entre a educação, a nutrição, a saúde e a fecundidade justifica também que se preste atenção à educação. (...) A educação, especialmente a das meninas é, pois fundamental para reduzir a pobreza e se deve considerar que faz parte da estratégia geral de saúde dos países na mesma medida que, por exemplo, os programas de imunização e o acesso aos consultórios médicos. (Trad. Livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo, 1995b, p. 68.

<sup>95</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 118. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>96</sup> “...os gastos públicos en saúde destinados a mejorar a qualidade de vida dos pobres podem justificar-se em termos morais e econômicos.” (Trad. Livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 49.

<sup>97</sup> A respeito da biologização das questões sociais, que atribui a causa do fracasso escolar para qualquer doença da criança, bem como do processo de patologização do processo ensino-aprendizagem consultar COLLARES, Cecília A. L. e Moysés, M. Aparecida A. **Preconceitos no cotidiano escolar, ensino e medicalização**. São

econômica, deixando intocados, entretanto, os mecanismos que as produzem. (...) Ainda mais, fazem crer que o sucesso ou o fracasso escolares são produto único das ‘razões de ordem intelectual’, ou seja, dissimulam tanto os seus próprios mecanismos de discriminação quanto os da própria ordem econômica.”<sup>98</sup>

As causas do fracasso escolar são analisadas, pelo BIRD, de forma desarticulada das condições sócio-econômicas; estando restritas às condições de nutrição e de saúde dos indivíduos.

Uno de los principales factores que perpetúan la pobreza es la carencia de una alimentación adecuada para las mujeres embarazadas y sus hijos. (...) Las deficiencias de nutrición en los primeros años de vida pueden producir daños irreparables en la capacidad mental de los niños. (...) La principal contribuição de la educación en este campo puede ser a través de la instrucción de los padres en cuestiones de régimen alimenticio, preparación de alimentos y otras nociones de economía doméstica. (...) La malnutrición y las enfermedades (...) influyen en el rendimiento escolar al disminuir la motivación del niño y su capacidad de concentración y asimilación...<sup>99</sup>

Saúde e nutrição deficientes fazem reduzir os ganhos de escolarização em três áreas: índice de matrículas, capacidade cognitiva e participação das meninas. (...) A meninas são particularmente sujeitas à carência de ferro ou iodo – uma das razões pelas quais menor número delas conclui o primário.<sup>100</sup>

Assim, as mudanças efetivadas na noção de crescimento/desenvolvimento, conforme mencionamos, e as ações que foram realizadas a partir dessas novas noções pelo Banco Mundial, demonstram que mesmo com a incorporação de outros fatores, o crescimento econômico continuou sendo a meta prioritária para o desenvolvimento social dos países periféricos. Neste sentido, a preocupação com o aumento da pobreza e o consenso no interior das instituições como o FMI, o BID e o BIRD, de que havia necessidade de

---

Paulo: Cortez, 1996. Ver, também, PATTO, M. H. S. **A criança da escola pública: deficiente, diferente ou mal trabalhada?** Texto extraído da palestra proferida por Maria Helena S. Patto no Encontro do Ciclo Básico em 09/05/1985. São Paulo.

<sup>98</sup> CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alvez, 1979, p. 57.

<sup>99</sup> “Um dos principais fatores que perpetuam a pobreza é a carência de uma alimentação adequada para as mulheres grávidas e seus filhos. (...) As deficiências de nutrição nos primeiros anos de vida podem produzir danos irreparáveis na capacidade mental das crianças. (...) A principal contribuição da educação neste campo pode ser através da instrução dos pais em questões de dieta alimentar, preparo de alimentos e outras noções de economia doméstica. (...) A má alimentação e as enfermidades (...) influem no rendimento escolar ao diminuir a motivação da criança e sua capacidade de concentração e assimilação...” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 42.

<sup>100</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993: Investindo em saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 21-22.

correção nas propostas de ajuste, não encerrou a agenda para a implementação dos programas de ajustes estruturais e setoriais.

James D. Wolfensohn enfatizou a centralidade do lugar conferido à pobreza nas estratégias do BIRD, sustentando que a tarefa de aliviá-la nos países mais pobres é essencial para os países mais ricos, porque sua manutenção em níveis suportáveis é condição para o crescimento de “todos” os países. “Segundo Wolfensohn, a ameaça é alimentada não pelas contradições do capitalismo, mas por governos relutantes em adotar as medidas de liberação, bem como pelo contínuo crescimento populacional dos pobres (dos 85 milhões de pessoas que nascem por ano, 95% são dos países em desenvolvimento) que, ademais, ameaçam a biodiversidade e o meio ambiente.”<sup>101</sup>

O presidente do BIRD, James D. Wolfensohn, sustentou ainda a necessidade de políticas sistêmicas para as regiões estratégicas. Desse modo, cada política específica, educação, saúde, reforma do Estado, Previdência ou meio ambiente, seria objeto do Banco, mas todas estão muito bem articuladas entre si, compreendendo o mesmo pressuposto conceitual. Nos termos do presidente: “O que é vital para o Banco é nos distanciarmos da noção de cada projeto como evento singular e tentarmos ligá-los a uma solução sistêmica.”<sup>102</sup>

A ênfase na educação e na saúde básicas, como mecanismo de reduzir a pobreza, por meio do aumento da produtividade e da renda, resultaria numa situação de bem-estar social dos indivíduos, já que “Nem sempre os pobres podem pagar pelo tratamento médico que aumentaria sua produtividade e seu bem-estar. Investimentos públicos para os pobres, na área da saúde, reduzem a pobreza ou mitigam suas conseqüências. Algumas ações em favor da saúde são de caráter inteiramente público.”<sup>103</sup>

Desde a década de 1980, como vimos, a proposta de modificar a estrutura produtiva dos países em desenvolvimento está sendo concretizada por meio dos

---

<sup>101</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 175. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>102</sup> Wolfensohn, Apud Sekles, 1996, p. 44 Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 216-166. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>103</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 56.

contratos/empréstimos que são negociados, por exemplo, com o BIRD e com o BID. Esses organismos internacionais “...vem promovendo uma reestruturação produtiva dos países periféricos, como parte das conseqüências dessa reestruturação produtiva que está ocorrendo nos países centrais.”<sup>104</sup> E na viabilização das orientações e propostas previstas pelos empréstimos que se contemplam, dentre outros setores, além da economia, os da educação e os da saúde.

Os financiamentos para a educação e a saúde brasileiras integram-se no processo de endividamento interno e externo. O financiamento do BIRD e do BID para essas áreas acaba sendo “...o instrumento de mediação do processo de desenvolvimento, como justificativa para a concessão de empréstimos”<sup>105</sup> Os projetos financiados pelo BIRD e pelo BID, em áreas estratégicas como a educação e a saúde básicas, além de constituir um dos mecanismos necessários para gerar a estabilidade política e social tornam-se, ao mesmo tempo, um “...eficiente instrumento de reprodução e acumulação de capital, implícitas no processo de endividamento e financiamento externo da economia brasileira.”<sup>106</sup>

A educação e a saúde articulam-se como mito promotor, na relação educação/saúde-trabalho-renda-redução da pobreza. É por isso que o Estado, nas formulações do BIRD e do BID, deve priorizar os serviços básicos de educação e de saúde; a fim de minimizar os efeitos perversos das políticas de ajuste que fez crescer o número de pessoas que vivem numa situação de extrema miséria. Dados demonstram que “O **número de pobres**<sup>107</sup> no país em **1990** era de 39,3 milhões, correspondente a 27% da população total. (...) em **1990**, trinta e dois milhões de pessoas (22% da população brasileira), compondo nove milhões de

---

<sup>104</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 153.

<sup>105</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 203.

<sup>106</sup> Idem., Ibidem., p. 28.

<sup>107</sup> “A estimativa do número de pobres aqui está baseada em dados da PNAD-90. São considerados **pobres** aquelas pessoas cujo rendimento familiar per capita mensal é igual ou inferior ao valor de uma linha de pobreza (1/4 do salário vigente em 1980). Este valor da linha de pobreza correspondia a um rendimento familiar per capita anual de US\$ 413 em 1990, o equivalente a US\$ 34,4 mensais...” Nota da autora no texto.

famílias, estariam em situação de **indigência**<sup>108</sup>, com semelhante distribuição regional e urbano-rural.”<sup>109</sup>

Considerando a dívida externa brasileira,

Nos últimos 30 anos (1968-1999) em valores nominais (...) cresceu 237 bilhões de dólares! (...) Ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique, transferimos para os credores algo de 128 bilhões de dólares, cerca de 233 bilhões de reais. Com esse dinheiro teria sido possível pagar um ‘bônus’ de 1.474 reais para cada brasileiro. Ou dar 45 mil reais para cada família brasileira que vive com até 1 salário mínimo. Ou investir 58 bilhões de reais ao ano, durante quatro anos, para erradicar a pobreza.<sup>110</sup>

Na América Latina, a implementação de um conjunto de reformas estruturais de dimensão neoliberal, realizadas nas duas últimas décadas<sup>111</sup>, tem produzido um quadro de distribuição de renda desigual, que gera a pobreza, seguida da precarização das condições de saúde, educação, moradia e emprego. O FMI, o BIRD e o BID, ao prosseguirem com o processo de implementação das políticas de ajuste estruturais e setoriais, buscam corrigi-las com medidas destinadas a administrar a pobreza.

Portanto, no contexto da ideologia da globalização, as políticas compensatórias, que têm como prioridade atender os grupos de extrema pobreza, consubstanciam, em parte, a proposta dos organismos internacionais, em especial o BIRD e o BID, de focalização dos gastos destinados a esses grupos. O Programa Nacional de Distribuição do Leite a Crianças Carentes (PNLCC), o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o Programa

---

<sup>108</sup> Ver IPEA, 1993, que considera **indigentes** aquelas famílias cujos rendimentos mensais lhes permitem, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos. Nota da autora no texto.

<sup>109</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 343. Grifos da autora.

<sup>110</sup> GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado**. Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 21-32.

<sup>111</sup> A entrada dos países latino-americanos no processo de ajuste e das reformas é diferenciada. O Chile inicia nos anos de 1970 e diversos países nos anos de 1980, com reformas parciais, como a financeira e a renegociação das dívidas. No final da década de 1980 e, sobretudo, no início da década de 1990, a maioria dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, desencadeia ou avança nos ajustes e nas reformas. Assim, é fundamental destacar que a diversidade nas conseqüências econômicas, políticas e sociais entre os países da América Latina depende, fundamentalmente, de aspectos como: “...o período de implantação: diferença de conjuntura internacional e dentro dos próprios países nos anos 80 e 90 (...); o tipo e a intensidade das políticas de ajuste (...); a estruturação da economia (...); a estruturação do Estado (...); a estruturação anterior das políticas públicas (...); e as diferenças relativas às condições sociais encontradas em cada situação específica...” SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 31-32. Cf. também, LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.; TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Bolsa Família<sup>112</sup> e o Programa Fome Zero<sup>113</sup>, entre outros, reforçam essa orientação. Afinal, “No geral, o Brasil aceita a globalização como realidade e quer tirar o máximo de benefício dela. Ao mesmo tempo, os custos e riscos de resultados negativos da globalização, especialmente para o lado social, precisam ser cuidadosamente gerenciados.”<sup>114</sup>

Pode-se afirmar, portanto, que a educação e a saúde básicas contribuem para criar as condições favoráveis mínimas para a implementação das políticas de ajuste econômico, visando à estabilidade política e social. Por isso, justifica-se a intervenção do Estado nas situações críticas de miséria. A necessidade de intervir, de acordo com o BIRD, é porque “...ainda resta muito a aprender acerca de meios mais eficazes de implementar programas de estabilização e ajuste sem deixar de proteger os pobres. (...) No intuito de minimizar esses efeitos negativos, certos países empregam recursos (...) no custeio de programas de nutrição para crianças carentes e de serviços básicos na área da saúde e outros destinados aos pobres.”<sup>115</sup>

O argumento é o de que, através da implementação das políticas de ajuste econômico/estabilização, conquistar-se-á o crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento social, capazes de reduzir a pobreza e melhorar as condições de saúde. “Nos anos 80, muitos países empreenderam programas de ajuste e estabilização macroeconômica para combater graves desequilíbrios econômicos e passar a trilhar caminhos de crescimento sustentável. Tal ajuste é visivelmente necessário para que haja ganhos de saúde a longo prazo.”<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> O programa Bolsa Família visa combater a fome e a miséria mediante a concessão mensal de dinheiro para as famílias, com renda *per capita* de até R\$ 100,00 mensais. Por decisão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa Bolsa Família unificou todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás) do governo federal num único programa. On-line: Internet [www.bolsafamilia.gov.br](http://www.bolsafamilia.gov.br), 2004. A Diretoria Executiva do Banco Mundial aprovou, em 17 de junho de 2004, um empréstimo de US\$ 572,2 milhões para o programa Bolsa Família. Este programa contribuirá diretamente para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil no curto e longo prazos, e deve atender 11,2 milhões de famílias (ou cerca de 44 milhões de pessoas) até 2006. Internet (On-Line): <http://www.bancomundial.org.br>.

<sup>113</sup> O presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou, em 2003, o programa Fome Zero, com um orçamento previsto de R\$ 1,8 bilhão, visando atender 46 milhões de pessoas em 4 anos. O projeto piloto foi previsto para os municípios de Guaribas e Acauã, ambos de Piauí. PRADO, S. Lula lança o programa Fome Zero. *Gazeta Mercantil*. 31/01/2003. In: **Rede Brasil sobre instituições financeiras multilaterais**. Info-Clipping 02, Brasília, D.F., 31 de janeiro de 2003. Ano III.

<sup>114</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório Nº 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 423. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

<sup>115</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993: investindo em saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 47-08-48.

<sup>116</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 08.

A promoção da reforma e modernização do Estado assumiu um lugar de destaque a partir de meados dos anos de 1990, convergindo com as estratégias econômicas e políticas do BID, BIRD e FMI. Esse processo está sendo realizado, nas reformas dos Estados nacionais na América Latina, especialmente no Brasil, tendo como referência a política neoliberal e o processo de globalização. As reformas prescritas por esses organismos vêm associadas à construção de um consenso favorável ao mercado, segundo o qual o Estado neoliberal deve criar as condições para um sistema eficaz de concorrência, no âmbito econômico e social.

Assim, no contexto das reformas econômicas orientadas pelo mercado, o chamado “Consenso de Washington”, com abrangência em toda América Latina, está sob a orientação dos organismos multilaterais de financiamento. Dentre as condicionalidades previstas, está a reforma e modernização do Estado encaminhada, na sociedade brasileira, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), onde a reforma administrativa é anunciada como estratégia para enfrentar a crise e a pobreza.

### **CAPÍTULO III**

#### **AS LINHAS MESTRAS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUA ARTICULAÇÃO ECONÔMICO-POLÍTICA COM O BIRD E O BID**

A preocupação com as tensões sociais decorrentes da pobreza, que teve como resultado a produção da ideologia do desenvolvimento no Pós-Segunda Guerra, vai permanecer no contexto da ideologia da globalização decorrente da crise estrutural do capitalismo, na década de 1970, criando as condições para que a abordagem neoliberal se afirmasse como dominante. As conseqüências da crise estrutural do capitalismo e a crise da dívida externa (1982) produziram respostas sociais e políticas específicas. Portanto, no contexto da ideologia da globalização, permanece a preocupação com a pobreza, modificando apenas as estratégias político-ideológicas para garantir a estabilidade política e social, bem como a continuidade do processo de reprodução e acumulação do capital nacional e internacional, através de estratégias econômicas e políticas do BID, do BIRD e do FMI.

A década de 1990 agravou as condições de vida das populações dos países periféricos, resultando num aumento significativo da pobreza e do desemprego estrutural. Diante desse cenário, que representa uma ameaça à estabilidade do sistema, os organismos internacionais, o FMI, o BIRD e o BID, têm alertado os governos sobre a gravidade do problema e enfatizado a necessidade de intervenção, por parte do Estado, em serviços sociais essenciais, como a educação e a saúde básicas, com redirecionamento dos gastos públicos para os pobres.

Desse modo, procuramos compreender o impacto do processo de globalização e das políticas neoliberais no Estado brasileiro e em suas políticas de educação e saúde. Para tanto, é preciso considerar as transformações estruturais das últimas décadas e as suas implicações nas reformas da sociedade brasileira prescritas pelos programas de ajuste estrutural e setorial dos organismos multilaterais de financiamento, como o FMI, o BIRD e o BID, sob os parâmetros do neoliberalismo e do processo de globalização.

Cabe destacar que não temos a pretensão de esgotar toda a complexidade da crise econômico-financeira e política da sociedade brasileira, mas compreender o como se define essa crise e quais as alterações que estão sendo propostas no processo de reforma e modernização do Estado e, conseqüentemente, de suas políticas de educação e de saúde.

Procuramos investigar as reformas da educação e da saúde como componentes da reforma do Estado e, por sua vez, as reformas da educação, da saúde e do Estado como componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. Dessa forma, buscamos esclarecer o processo de reforma e modernização do Estado e de suas instituições públicas a partir da implementação das políticas de ajuste e da articulação dos interesses políticos e econômicos, internos e externos, pois os financiamentos para as áreas da educação e da saúde estão inseridos no conjunto dos financiamentos para os outros setores e atividades de infra-estrutura, e da economia de maneira geral. Os projetos financiados para essas áreas são considerados instrumentos de mediação no processo de desenvolvimento e de redução da pobreza, como justificativa para a concessão de empréstimos. Os financiamentos externos para educação e saúde fazem parte do processo de endividamento externo e, portanto, contribuem para a transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior.

Para compreender alguns dos pressupostos que dão sustentação à proposta de reforma e modernização do Estado, tomaremos como referência o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE, onde foram traçadas as dimensões institucionais e estruturais para o conjunto das reformas almejadas, a partir da reforma do Estado brasileiro, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997 – O Estado num Mundo em Transformação<sup>1</sup>, a “Estratégia de Assistência ao País” (CAS – *Country Assistance Strategy*) do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e o “Documento de País” (*Country Paper*) do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Esse relatório contém dados analisados que contemplam 30 anos e 94 países industrializados e em desenvolvimento e dados de uma pesquisa para o próprio relatório envolvendo 3.600 empresas em 69 países.

<sup>2</sup> O CAS e o Documento de País são documentos que orientam a atuação dos Bancos no Brasil para um período de dois a três anos e que somente eram discutidos com o Poder Executivo, mais precisamente com os Ministérios do Planejamento e Orçamento, o da Fazenda e o Banco Central; sendo secreto para o Congresso Nacional e para a sociedade. VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil.** Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 11. O CAS e o Documento de País descrevem a estratégia e os planos para as operações de empréstimos destinados às reformas econômicas ou ajustes estruturais e aos projetos de investimentos (agricultura, infra-estrutura, reforma agrária, meio ambiente, educação e saúde). ALEXANDER, N. 1998. Who Shapes your country's future? A guide to influencing the World Bank's Country Assistance Strategies. Development Bank Watchers' Project, Bread for the World Institute. EUA. Apud VIANNA JR., A. (Org.) A

A crise financeira internacional e a crise da dívida externa (1982) que atingiram os países periféricos, decorrente da associação da elevação do preço do petróleo (1973-1979), da ação unilateral dos EUA de elevar as taxas de juros (1979) e da revalorização do dólar pelo Banco Central norte-americano (1979)<sup>3</sup>, contribuíram para que os organismos multilaterais de financiamento, o FMI, o BIRD e o BID, assumissem a liderança no processo de renegociação da dívida<sup>4</sup> desses países, por meio de uma série de condicionalidades político-econômicas circunscritas aos Planos de Estabilização<sup>5</sup> e aos empréstimos para os ajustes estruturais e setoriais.

O processo de ajustes estruturais e setoriais que foram implementados nos países, particularmente no Brasil, convergentes e convenientemente articulados com as prescrições dos organismos financeiros multilaterais, é o resultado do movimento de mundialização financeira que avança desde a década de 1960. (...) A pauta de empréstimos setoriais para a educação primária (fundamental), secundária, técnica e superior sofreu uma modificação que acompanhou o movimento econômico-financeiro gerado no início da década de 1980. Essa modificação faz parte da estratégia dos organismos financeiros multilaterais, especialmente do BID, Banco Mundial e FMI.<sup>6</sup>

Desse modo, se na década de 1970 os empréstimos aos países periféricos eram provenientes dos Bancos Privados Internacionais, em consequência da liquidez financeira no mercado internacional, na década de 1980

...vai haver uma retração generalizada do sistema bancário privado internacional dado às inúmeras insolvências; como consequência, houve muitas fusões no setor financeiro e

---

**estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil.** Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 09

<sup>3</sup> “Subindo as taxas de juros internas, com vistas à revalorização do dólar para reverter a situação de decadência financeira norte-americana, o governo dos Estados Unidos e o FED iniciaram o que ficou conhecido como diplomacia do dólar forte. Ela foi responsável, imediatamente, por uma desvalorização desigual das demais moedas, seguida de uma crise financeira global da economia. Os ajustes econômicos obrigatórios das diversas economias nacionais a esta nova realidade foram os grandes responsáveis – junto com o segundo choque do preço do petróleo – pelo movimento recessivo generalizado que atravessou a economia mundial durante os primeiros anos da década de 80. O resultado, em todo lugar, foi a deterioração da situação das finanças públicas e o desemprego generalizado.” FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 184.

<sup>4</sup> Cf. BATISTA JR, P. N. & RANGEL, A. de S. A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. Caderno da Dívida Externa. São Paulo, Pedex/CESE, n. 07, 1994. Apud GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado.** Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

<sup>5</sup> Cf. FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis, RJ: vozes, 1997, p. 12.

<sup>6</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil.** Campinas- SP, 2005, p. 231-214. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

produtivo que, associadas à decretação de moratórias de alguns países, colocou em alerta o sistema internacional financeiro. (...) Tudo indica que essas condições propiciaram ao FMI e, de forma mais expressiva, ao Banco Mundial, liderar, a partir da década de 80, os interesses dos Bancos Privados Internacionais, através das garantias exigidas aos países prestatários. As operações de co-financiamentos, já incorporadas às regras operativas do Banco, desde o começo dos anos 70, propiciaram uma estreita relação financeira do Banco não só com as Fundações Privadas, mas com os Bancos Privados de dimensão internacional.<sup>7</sup>

A liberação dos empréstimos aos países devedores vinculou-se, então, à realização de Planos de Estabilização econômica e de ajustes estruturais e setoriais, para que esses países voltassem a pagar os juros e os serviços da dívida, garantindo que os Bancos Privados Internacionais não entrassem em colapso financeiro.

As reformas estruturais se pronunciaram a favor da redução do espaço que o Estado ocupa e das funções que desempenha. Em primeiro lugar, a favor da iniciativa privada nacional e estrangeira não deslocando o Estado, mas co-participando com este ou tomando a seu cargo certos segmentos da produção ou dos serviços em atividades nacionalizadas. Em segundo, estabelecendo requisitos de funcionamento, como o destino dos gastos e da produção, que relegam a um plano menor ou simplesmente postergam os objetivos básicos de ordem social.<sup>8</sup>

No final da década de 1970, estavam consolidadas as condições para a grande vitória conservadora, responsável pela reorganização do cenário político mundial, ocorrida a partir de 1979, a verdadeira matriz da retomada da hegemonia norte-americana<sup>9</sup> e do processo de globalização financeira<sup>10</sup> que atingiu a ordem política e econômica mundiais. A retomada da hegemonia norte-americana encontrou o respaldo das forças conservadoras da Inglaterra e da Alemanha, com as eleições de Margareth Thatcher (1979) e de Helmut Kohl (1982).

---

<sup>7</sup> NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999, p. 120-121.

<sup>8</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 89.

<sup>9</sup> Cf. FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. TAVARES, M. da C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

<sup>10</sup> De acordo com FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997, p. 151, a globalização financeira se estende e se multiplica de forma exponencial, a partir de 1986, por intermédio das portas abertas em todo o mundo pela desregulamentação dos mercados nacionais. Para maiores detalhes sobre a transformação da globalização financeira no carro chefe das transformações capitalistas, ver FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. TAVARES, M. da C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

Nesse momento, inicia-se uma das “...‘restaurações conservadoras’ mais extensas e radicais da história moderna (...) A partir desse momento, como efeito dominó, todos os demais países industrializados foram adotando sucessivamente as mesmas políticas...”<sup>11</sup>

Portanto, a partir da crise da dívida externa, as instituições de *Bretton Woods* (FMI Banco Mundial/BIRD) integram-se para a concessão dos empréstimos de ajuste estrutural e setorial. Para a concessão desses empréstimos, os países teriam que entender-se com o FMI, para a aplicação dos Planos de Estabilização. Esse procedimento seria uma espécie de “condicionalidade cruzada” que “...significa que un gobierno debe obedecer al uno para recibir la ayuda del otro.”<sup>12</sup> O BID, até o final da década de 1980, passou por grandes pressões para ajustar-se às decisões maiores do FMI e do BIRD, e não para deixar de financiar projetos e programas, mas para que seu rigor fosse aumentado no que se refere aos objetivos maiores em relação às reformas que se entendiam necessárias nos países que adquiriam os empréstimos.<sup>13</sup>

Posteriormente à reunião do BID, realizada em março de 1989, os Estados Unidos concordaram em participar do aumento de capital, como resultado de um entendimento, “... Acordaram as partes que o BID só poderá aprovar projetos setoriais em regime de co-financiamento com o BIRD, o que na prática significa que estes projetos prevalecerão as regras deste último banco, dado o seu maior peso político.”<sup>14</sup>

Pode-se destacar que

Essa situação apenas reforça um conjunto de condicionalidades, que além de terem padrões operacionais semelhantes e em muitos casos idênticos, somam-se ao requerimento de condicionalidades que se tornam cruzadas, ou seja, são tomadas pelo BIRD, FMI e BID, para projetos estruturais e setoriais aos países devedores. (...) O BID, portanto, irá conduzir sua política de financiamento de acordo com o conjunto de políticas setoriais e estruturais demandadas pelo BIRD e FMI (...) das quais participa como agente multilateral, estratégico para a consolidação das mesmas.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 115.

<sup>12</sup> “...significa que um governo deve obedecer a um para receber a ajuda do outro.” (Trad. livre da autora). GEORGE, S. e SABELLI, F. **La religión del crédito: el Banco Mundial e su imperio secular**. Barcelona. Colección Intermon, 1994, p. 208.

<sup>13</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p. 151.

<sup>14</sup> ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BID e o BIRD: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, p. 55. (Série IPEA, 131).

Os empréstimos de ajuste estrutural (*Structural Adjustment Lending* – SALs) emergiram em 1980 e os empréstimos de ajuste setorial em 1983. Esses empréstimos compõem uma linha de operação denominada “*Policy-Base Loan*”<sup>16</sup> – “Empréstimo de Base Política” e visam promover a reestruturação econômica dos países. De acordo com o relatório do Banco Mundial, “*Progress Report*”, esses empréstimos apresentam características comuns, que são: “a) suporte de reformas institucionais e econômicas; b) ênfase na racionalização dos programas de investimento do setor público; e c) pressuposição de uma política macroeconômica apropriada ao indispensável objetivo de estabilidade.”<sup>17</sup>

Os programas de ajuste estrutural buscam efetivar: 1. **Política comercial e de preços**, visando combater a política de substituição de importações, com revisão de uma política geral e de preços e tarifas cambiais, redefinindo o papel do setor público com estímulo à iniciativa privada. A política comercial visa a liberalização do comércio exterior, via eliminação de barreiras e taxas de proteção; 2. **Política de investimentos públicos**, que significa a revisão dos investimentos públicos para estabelecer suas prioridades em função do andamento da estrutura de preços internacionais e dos recursos disponíveis; ou seja, privilegiar os projetos que visam melhorar a balança de pagamentos; 3. **Política orçamentária**, reduzindo o déficit fiscal, atendendo ao máximo às atividades produtivas, com diminuição significativa dos gastos improdutivos e redução dos custos com os programas sociais; 4. **Reformas institucionais**, na direção da melhoria dos níveis de rentabilidade e eficiência das empresas públicas, com definição de prioridades de seus investimentos, além do estabelecimento de uma política de taxas de juros reais e positivas para alentar a intermediação bancária.<sup>18</sup>

Os programas de ajuste estrutural objetivam promover uma maior abertura comercial, produtiva e financeira. O crescimento econômico, de acordo com esse pressuposto, somente será possível com a combinação de medidas que viabilizem a abertura

---

<sup>15</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p.152.

<sup>16</sup> A estratégia do “*Policy-Base Loan*” destina-se a mudar o perfil da oferta da economia, partindo do pressuposto da consistência e estabilidade macroeconômica de curto prazo, conseguida com a aplicação do receituário do FMI. GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 79.

<sup>17</sup> GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 76.

<sup>18</sup> LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giralaldi. Editora Brasiliense. São Paulo, 1987, p. 197-198.

da economia, o aprofundamento da inserção na economia internacional, *a reestruturação do setor público e das políticas sociais*.<sup>19</sup>

Em relação aos programas de ajuste setoriais, estes

...buscam câmbios institucionais e de política, de modo a garantir a mobilização e a eficiência na alocação dos recursos. (...) os empréstimos setoriais (...) trazem em seu bojo, condicionalidades de ordem macroeconômica com o intuito de promover mudanças e reformas estruturais, tendo em vista as novas condicionalidades impostas pela economia internacional. (...) [o] Banco Mundial enfatiza a necessidade dos países adotarem políticas de ajustamento setorial e estrutural, com um horizonte temporal de médio e longo prazos, de modo a compatibilizar os objetivos de estabilização às mudanças estruturais, que propiciem a retomada do crescimento e o equilíbrio sustentado do balanço de pagamentos.<sup>20</sup>

Os objetivos definidos para os programas setoriais contemplam quatro áreas de atuação interrelacionadas: “1) políticas de comércio; 2) mobilização de recursos domésticos; 3) *uso eficiente dos recursos*; e, 4) *reformas institucionais*.”<sup>21</sup> A implementação dos ajustes estruturais e setoriais compreendem um conjunto de reformas, dentre elas, a reforma da Educação Básica, profissional e universitária, a reforma da saúde, a reforma administrativa e do Estado, a reforma tributária, a reforma da previdência, a reforma fiscal, a reforma trabalhista, a reforma do judiciário.

Em 1989, o economista norte-americano, John Williamson, pesquisador do *Institute for International Economics*, chamou de “Washington Consenso” ao programa de políticas fiscais e monetárias. “Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.”<sup>22</sup> Os programas de ajuste econômico, os quais contemplavam amplas medidas macroeconômicas, estavam de acordo com as diretrizes recomendadas pelo “Consenso de Washington”. Este contemplou dez reformas, que serviram de parâmetro para a reforma e modernização do Estado brasileiro. “1. Disciplina fiscal; 2) Prioridades dos gastos públicos; 3) Reforma fiscal; 4) Liberalização de

---

<sup>19</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 136. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo. Grifos nossos.

<sup>20</sup> GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 76-82-79.

<sup>21</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 76-77. Grifos nossos.

<sup>22</sup> TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 18.

financiamento; 5) Taxa de câmbio; 6) Liberalização do comércio; 7) Investimento externo direto; 8) Privatização; 9) Desregulamentação; 10) Direito de propriedade.”<sup>23</sup>

Chegava, dessa maneira, à periferia capitalista endividada, e em particular à América Latina, uma versão adaptada das idéias liberal-conservadoras, que já se difundiam pelo mundo.<sup>24</sup> O “Consenso de Washington” significou um programa de ajustamento das economias periféricas, sob o monitoramento do FMI, BID e BIRD.

...no caso do BIRD, apesar de um certo deslocamento da ênfase setorial ocorrida no passado, a década de 80 revela que as preocupações de caráter macroeconômico são dominantes, importando relativamente menos as idiosincrasias setoriais. (...) Assim, as prioridades setoriais cedem espaço às prioridades macroeconômicas mais complexas, e que, por vezes, invertem os rumos da política econômica dos países tomadores de recursos.<sup>25</sup>

Foi, portanto,

...sobretudo na segunda metade da década de 80, que as elites políticas conservadoras e as principais lideranças empresariais brasileiras aderiram entusiasticamente às teses incluídas no que John Williamson (1990) chamou de ‘Consenso de Washington’: um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas *estruturais* visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional.<sup>26</sup>

No período pós 1990 é possível identificar uma quarta etapa no movimento de internacionalização, em que são incorporados, ao mundo das finanças desreguladas e globalizadas, os “mercados emergentes” do ex-mundo socialista e da América Latina.<sup>27</sup> Assim, “...os gerentes dos principais centros de decisão financeira do mundo (...) dada a recessão e as baixas taxas de juros praticados nos países centrais, voltaram-se para os chamados ‘mercados emergentes’, atraídos pela desregulação, eliminação de barreiras à entrada e saída instantânea dos investidores, recursos naturais próprios, privatização e

---

<sup>23</sup> WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo: Brasiliense, vol. 12, n. 1 (45), janeiro-março/1992.

<sup>24</sup> FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 121-122.

<sup>25</sup> ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BID e o BIRD**: cooperação e confronto. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, p. 81. (Série IPEA, 131).

<sup>26</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 157.

<sup>27</sup> Cf. TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

algumas das mais altas taxas de juros do mundo.”<sup>28</sup> Neste momento se universaliza a revolução neoliberal, permitindo que a globalização financeira alcançasse uma dimensão territorial sem precedentes.<sup>29</sup>

As razões para o surgimento das propostas neoliberais na sociedade brasileira, na década de 1990, estiveram relacionadas ao agravamento da crise econômico-financeira e política de 1989-1990, e ao esgotamento do modelo desenvolvimentista, cuja expressão máxima ocorreu no final do governo Sarney, no processo de transição democrática.

Os dados eram expressivos no momento final do regime militar: a inflação continuava descontrolada e o Estado ‘desenvolvimentista’ estava falido. (...) Devido à política econômica do final do regime militar, acabaram convergindo em um mesmo momento (1982-1985): a crise de autoritarismo, a desmontagem do ‘tripé’ em que se sustentava a industrialização desde os anos 50 e o esgotamento do modelo de desenvolvimento seguido pelo país desde os anos 30.<sup>30</sup>

Nesse sentido, desde o “...final da década de setenta acumulam-se os sintomas de uma crise que, econômica e política, solapou as bases de sustentação do regime e erodiu a capacidade gestora do Estado Brasileiro.”<sup>31</sup> Há dois fatores da herança desenvolvimentista, que pesaram nos caminhos da crise e nas dificuldades da transição.

O primeiro fator, o da herança desenvolvimentista, (...) refere-se à fragilidade fiscal crônica do Estado e às dificuldades financeiras que sempre confrontaram o setor público e a economia privada durante a industrialização brasileira. (...) O segundo fator, que também vem da herança desenvolvimentista e que é co-responsável pela complexidade da transição brasileira, ao contrário do anterior, decorre do principal êxito do modelo de crescimento vigente desde os anos 30: o grau de industrialização alcançado no Brasil.<sup>32</sup>

Desse modo, a necessidade de acompanhar as políticas de estabilização com reformas estruturais - centradas na desregulação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e redução do Estado – vão assumindo, sobretudo a

---

<sup>28</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997, p. 150.

<sup>29</sup> FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 91.

<sup>30</sup> FIORI, J. L. Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 149.

<sup>31</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 16. Tese (Curso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>32</sup> FIORI, J. L. Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 143-144.

partir de 1985, convergência forçada nas medidas recomendadas pelo Banco Mundial, que foram ganhando força de doutrina constituída e aceita por praticamente todos os países capitalistas do mundo.<sup>33</sup>

O modelo neoliberal que propõe para América Latina a liberalização comercial e financeira a todo custo, entra em contradição com o intenso neoprotecionismo nos países centrais.<sup>34</sup> *Na realidade, esse modelo de caráter monetarista se reduz a instalação de políticas macroeconômicas que tem por objetivo restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos (para pagar a dívida externa e as importações) e controlar a inflação através de medidas recessivas.* Por outro lado, a suposta integração na economia internacional por meio dessa liberalização pressupõe que a indústria nacional desses países não só seria afetada, como aumentaria a sua competitividade e a sua eficiência. Tudo isto produto apenas das ‘forças livres do mercado’ e sem a interferência do Estado. (...) As políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global, o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. (...) A entrada na ‘globalidade’ significou, para América Latina, apenas uma abertura incondicional.<sup>35</sup>

A decisão política e a incapacidade financeira de continuar com o projeto nacional/ desenvolvimentista, abrindo espaço para a implementação de um projeto neoliberal em todas as suas dimensões, econômicas e sociais, aumentou consideravelmente a pobreza, o desemprego, a criminalidade, etc.

...quase todas as velhas forças políticas liberais ou desenvolvimentistas e os novos grupos que surgiram com a luta pela redemocratização dos regimes militares, se alinharam e elegeram, democraticamente, coalizões de poder afinadas com as novas idéias liberal-conservadoras. *No final dos anos oitenta sobravam muito poucos na América Latina que não estivessem completamente convencidos de que a crise dos anos oitenta tinha sido produzida pelos excessos estatais,* ainda quando, à diferença dos países industrializados, estes excessos não puderam ser atribuídos à extensão dos direitos e dos sistemas de proteção social que quase não existiam, nem tampouco ao excesso de demandas democráticas, uma

---

<sup>33</sup> TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 133-19.

<sup>34</sup> Curiosamente, é interessante destacar que o maior dos regimes neoliberais, os EUA do presidente Reagan, embora oficialmente dedicado ao conservadorismo fiscal (isto é, orçamentos equilibrados) e ao ‘monetarismo’ de Milton Friedman, na verdade usou métodos Keynesianos para sair da depressão de 1979-82, entrando num déficit gigantesco e empenhando-se de modo igualmente gigantesco a aumentar seus armamentos. Assim, longe de deixar o valor do dólar inteiramente entregue à integridade monetária e ao mercado (...) na verdade os regimes mais profundamente comprometidos com a economia de *laissez-faire* eram também às vezes, e notadamente no caso dos EUA de Reagan e da Grã-Bretanha de Thatcher, profunda e visceralmente nacionalistas e desconfiados do mundo externo. HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século xx: 1914-1991.** Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 402.

<sup>35</sup> SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2002, p. 15-16-26. Grifos nossos.

vez que quase todos estes países vinham sendo governados há muito tempo por regimes autoritários pouco sensíveis aos apelos populistas.<sup>36</sup>

Portanto, a emergência progressiva das dimensões da crise nos anos de 1980<sup>37</sup> criou um certo consenso em torno da necessidade de reformar o Estado brasileiro e redefinir as suas funções públicas. A expressão “crise do Estado” vem sendo usada há mais de duas décadas para se referir a coisas completamente diferentes, tanto nos países industrializados, como nos países em desenvolvimento.<sup>38</sup> Internamente, a crise diferenciou-se da de outros países, situados na mesma posição hierárquica mundial devido ao tipo de resposta interna e externa que nossos governos deram. Na sociedade brasileira, a crise do Estado foi vista, cada vez mais, como sinônimo de crise fiscal, para desembocar no famoso diagnóstico, cuja melhor formulação foi a dos economistas do Banco Mundial:

...a crise econômica, social e até política dos anos 80 era o resultado final das falhas de um modelo de desenvolvimento excessivamente protecionista, populista e, em última instância estatista. Como consequência, apesar da crise e suas manifestações serem de natureza distinta, a terapia liberal-conservadora acabava sendo a mesma para países centrais ou periféricos: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar o gasto público, etc. (...) *Na verdade não existe uma crise do Estado, mas várias crises acumuladas em torno da progressiva falência do Estado.*<sup>39</sup>

Dessa forma,

A origem dos empréstimos setoriais e de ajuste estrutural tem sido relacionada à revisão crítica, por parte do Banco Mundial, do padrão de desenvolvimento industrial adotada pelos países latino-americanos. O Banco acredita que uma excessiva proteção foi mantida presente no decorrer do processo de substituição de importações desencadeado nestas economias, implicando ineficiente alocação e emprego dos recursos e perda de competitividade internacional dos produtos industriais. (...) A concessão dos empréstimos setoriais e de ajuste estrutural cumpre, portanto, a função de garantir a presença do Banco, tanto no processo de ajuste dos países subdesenvolvidos, quanto na definição das mudanças que

---

<sup>36</sup> FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 122. Grifos nossos.

<sup>37</sup> “...a crise dos anos oitenta combina desaceleração continuada da taxa de investimento, hiperaceleração inflacionária, esgotamento da capacidade de endividamento externo, estrangulamento fiscal da possibilidade de gasto público com a exaustão do regime autoritário e uma difícil transição para a democracia.” FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 124. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>38</sup> Cf. FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997.

<sup>39</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997, p. 158-159. Grifos nossos.

devem ser operadas em sua estrutura produtiva para atender à dinâmica do comércio exterior.<sup>40</sup>

A concepção de desenvolvimento, nessa perspectiva, deverá estar baseada na liberalização comercial (abertura às importações), superando a fase da substituição de importações ou desenvolvimento “para dentro”, visando aumentar a concorrência e, juntamente com ela, a competitividade e a produtividade. Considerando o mercado, concebido como o lugar da concorrência, e a necessidade de inserção dos países ao processo de globalização, o documento do BIRD (1997), que trata da reforma do Estado, enfatizou que o

*...custo da falta de abertura será um aumento da diferença de padrões de vida entre os países que se integraram e os que ficaram de fora. Para elevar a renda, os países que estão defasados terão que adotar políticas adequadas e fortalecer a capacidade do Estado. (...) Os impostos, as normas para investimento e as políticas econômicas devem corresponder cada vez mais aos parâmetros de uma economia mundial globalizada.*<sup>41</sup>

O BIRD sustenta a necessidade de implementar reformas administrativas e institucionais, conforme expressou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Essa necessidade está pautada na justificativa de que existe um “...insatisfatório desempenho econômico de muitos países que é reforçado pela existência de instituições e sistemas administrativos extremamente frágeis. (...) o objetivo prioritário de sua política de empréstimos de ajustamento é a eficiência, condição considerada necessária ao crescimento.”<sup>42</sup>

As reformas são anunciadas e realizadas “...com a *crença orientada sempre na direção do mercado e da competitividade internacional*, sustentadas na estratégia de ‘desenvolvimento da competitividade para integração da economia brasileira à globalização econômica’”.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989**. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 29.

<sup>41</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 13-02. Grifos nossos.

<sup>42</sup> GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989**. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990, p. 77-78-80.

<sup>43</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 163. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grifos do autor.

A outra face de nossa crise tem a ver com a natureza conservadora, e quase sempre reacionária, das coalizões de poder que sustentaram o final dos governos autoritários e o início dos governos democráticos. No entanto, essas mesmas elites, que construíram o Estado desenvolvimentista, aderiram às teses liberais e passaram a atacar a sua obra, aliando-se a um programa de reformas liberalizantes e privatizantes. Portanto,

...a nossa crise de Estado foi uma crise financeira, gerada pelas modificações do quadro econômico internacional, provocadas pelas decisões internas de uma potência imperial. Sem isso, não se consegue entender o processo posterior de financeirização do capitalismo, movido, sobretudo, pelo aumento geométrico das dívidas públicas dos países centrais e dos nossos.<sup>44</sup>

Assim, o que poderia parecer como um periódico desequilíbrio financeiro das contas públicas, mais visível a partir de 1982, já não representava, em 1988, uma mera crise fiscal, nem um desequilíbrio financeiro do governo, “...senão uma crise geral de financiamento provocado, em última instância, pelos passivos acumulados de um endividamento externo.”<sup>45</sup> Desse modo, “...do ponto de vista econômico, o choque dos juros, seguido da estatização da dívida privada externa, multiplicou a dívida pública interna, corroeu a estrutura patrimonial e decretou a crise financeira do Estado e de toda economia, erodindo a capacidade de reprodução do paradigma desenvolvimentista.”<sup>46</sup>

O desequilíbrio do setor público, de acordo com TAVARES (1987), “...está hoje indissolúvelmente ligado aos desequilíbrios mais gerais do financiamento da economia brasileira, cujas raízes estão no endividamento externo, inicialmente privado e voluntário no período de 1964-74, e depois ‘forçado’ e basicamente estatal na segunda metade da década de 70.”<sup>47</sup>

É preciso destacar que a periodicidade e a profundidade de nossas crises econômicas

---

<sup>44</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997, p. 160.

<sup>45</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 126. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>46</sup> FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995, p. 172-173.

<sup>47</sup> TAVARES. M. da C. O Desequilíbrio Financeiro do Setor Público. In: **Boletim de Conjuntura**. Vol. 7, nº 4, nov/1987, p. 91.

foram “...quase sempre transformadas em crise política de governo, de regime, ou mesmo, nos casos mais graves, como agora, de Estado.”<sup>48</sup>

*Em fins dos anos 80, cristalizou-se o consenso em torno da natureza estrutural da crise econômica e do próprio Estado. Entre 1985 e 1990, o país assistiu a um complexo processo de criação e incorporação institucional dos próprios atores responsáveis pela administração dos conflitos gerados pelas políticas de estabilização, à desmontagem do regime autoritário e ao início da reforma política do Estado, esboçada nos trabalhos constituintes que culminaram na promulgação, em outubro de 1988, de uma nova Constituição do país.*<sup>49</sup>

Nesse sentido, a reorganização do Estado brasileiro, construído nos anos trinta e reformado nos anos sessenta, ainda não estaria concluída, mesmo que, desde os anos oitenta esse processo tenha estado no epicentro da conjuntura da crise vivida pelo país e que, tanto conservadores liberais quanto progressistas democráticos considerassem imprescindível a reorganização do Estado. Todos os discursos estavam direcionados para necessidade de reorganizar o Estado,

...democratizando, privatizando (onde possível) e desregulando (onde necessário), poucos são os que estão de acordo por onde começar, a quem penalizar e para onde dirigir a ação seletiva do Estado reformado. (...) Aqui se contradizem, mais do que em qualquer outro aspecto, as várias formulações doutrinárias. Seja no tratamento do déficit e da dívida pública ou dos tributos, seja no da centralização/descentralização de recursos e responsabilidades.<sup>50</sup>

A idéia, mesmo imprecisa, da necessidade da reforma do Estado, surge no fogo cruzado do debate político-ideológico entre as forças conservadoras, que vêem na desestatização um caminho para a superação da crise, e os progressistas, sobretudo depois do fracasso do Plano Cruzado, que pairam perplexos sobre um vácuo teórico e político. Nesse terreno, “Uns propõem desfazer-se do Estado que eles mesmos construíram. Os outros, muitas vezes crendo sua uma obra que foi conservadora, propõem reaproximar o Estado de seu modelo ideal, pondo-nos frente a uma dura verdade: a de que as forças políticas e o pensamento social pouco aprofundaram em sua reflexão sobre a verdadeira

---

<sup>48</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 200. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>49</sup> FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade. In TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 150. Grifos nossos.

<sup>50</sup> FIORI, J. L. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 1998, p. 06-07. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

natureza e dinâmica do Estado brasileiro...”<sup>51</sup> Um exemplo dessa necessidade de reformar o Estado foi expressa, em 1988, pelo Senador Fernando Henrique Cardoso, quando afirmou em seu discurso no Senado Federal que “... é preciso ‘modernizar’ as relações entre Estado, empresa e sociedade eliminando uma ‘burocracia que em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática.”<sup>52</sup>

A reforma e modernização do Estado passou a ser realizada de forma mais evidente a partir de 1995, quando o discurso do Senador FHC (Senado Federal, 1988) materializou-se no exercício do seu primeiro mandato como Presidente da República, a partir do documento do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995), primeiro documento do MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, a partir do qual foram gerados os demais, tendo como um dos articuladores da reforma e modernização do Estado, no plano nacional, Luiz Carlos Bresser Pereira e representante do Brasil na reunião de Washington.

Para resolver o impasse em torno das estratégias a serem adotadas e da direção a ser dada ao processo de reforma e modernização do Estado, serviram de parâmetro as orientações do “Consenso de Washington”, sob orientação do FMI, do BIRD e do BID.

O novo Estado não deveria ser extenso e particularista como o foi o Estado desenvolvimentista, mas enquanto coordenador estratégico do novo modelo de desenvolvimento deveria ser ágil e autônomo.<sup>53</sup>

É nesse sentido que

...ancorados nesse contexto internacional e sustentados em um forte arcabouço institucional, político, ideológico e econômico-financeiro, *nossos liberais condenam a regulamentação estatal que engessa e promove a intervenção no mercado de forma a tolher as oportunidades e a competitividade que o mercado possibilitaria ao desenvolvimento econômico, primeiro, e político, por consequência*. Isso não significa a defesa de um Estado liberal na versão clássica, que eles consideram radical, por dar vazão exclusiva ao livre mercado, nos termos da versão do liberalismo do século XVIII, centrada na não-intervenção estatal na economia.<sup>54</sup>

Assim, os liberais brasileiros sustentam que

---

<sup>51</sup> Idem., Ibidem., p. 18-19.

<sup>52</sup> Idem., Ibidem., p. 06.

<sup>53</sup> FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade. In TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 164-167.

<sup>54</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 108. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grifos nossos.

A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.<sup>55</sup>

...as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.<sup>56</sup>

A reforma é concebida como uma resposta à crise que se configurou a partir da década de 1980. É diante disso que

*A facção política que liderava os Governos FHC tinha como pressuposto gerador da crise: a crise do Estado, e comportando nessa crise do Estado as derivações econômicas, financeiras, políticas e sociais em que o país vivia para enfrentar a abertura ao mercado internacional, exigência entendida como derivada da globalização e da competitividade à integração ao mercado mundial, abarcando a justificativa e os pilares que sustentam material e politicamente o pacto e as reformas implementadas.<sup>57</sup>*

O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” pressupõe a reforma do aparelho do Estado e do próprio Estado, distinguindo-as da seguinte maneira.

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas de suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal. (...) *reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. (...) A reforma do aparelho do Estado<sup>58</sup> não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado. (...) espera-se que a reforma do aparelho do Estado produza as transformações*

---

<sup>55</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Tradução Carolina Andrade. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª. edição (1ª. edição de 1998). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, (237-270), p. 237-238.

<sup>56</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Tradução Carolina Andrade. Apresentação. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª. edição (1ª. edição de 1998). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, (07-13), p. 07.

<sup>57</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 100. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grifos nossos.

<sup>58</sup> O aparelho do Estado, de acordo com o documento, é entendido “...como a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis da (União, Estados-membros e Municípios). (...) O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território.” BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 16-17.

*fundamentais que viabilizem o novo Estado* desejado, indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do País.<sup>59</sup>

Não há a negação do mercado e do Estado. As interpretações do ex-ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, sobre a crise da década de 1980, e que fazem parte dos argumentos apresentados no Plano Diretor, são os de que ela seria consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, de seu crescimento distorcido, de seus altos custos operacionais, de seu endividamento e de sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização. Destaca, assim, que

Num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência.<sup>60</sup>

Isso significa que “...o Estado está para o mercado e o mercado como o guia do Estado é protegido por ele. (...) O capitalismo não prescindiu das ações estatais, mas é nelas que ganha corporeidade e estabilidade de reprodução e acumulação de capital. Portanto, o Estado é constituinte do capitalismo como o capitalismo é constituinte do Estado...”<sup>61</sup>

Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o ‘tamanho’ do Estado – e uma reforma administrativa (...) a reforma do aparelho do Estado –, uma reforma que propiciará que se estabeleça, no setor público, uma administração pública gerencial.<sup>62</sup>

Sendo assim, a reforma gerencial implementada

...É social-liberal, enfim porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos, além de procurar restringir a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora. Entre as estratégias gerenciais

---

<sup>59</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 17-20-71. Grifos nossos.

<sup>60</sup> Idem., Ibidem., p. 14.

<sup>61</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 119-125. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grifos nossos.

<sup>62</sup> PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 36.

utilizadas pela reforma está a competição administrada, ou a criação de quase-mercados, para controlar as atividades descentralizadas do Estado...<sup>63</sup>

A redefinição do papel do Estado seria inadiável, já que ele não estaria atendendo com “...eficiência à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.”<sup>64</sup> É nessa direção que a reforma educacional e a reforma do setor de saúde estão “...baseadas em elementos de modernização do Estado e Reforma do setor público.”<sup>65</sup> O argumento de que a reforma do Estado é imprescindível está embasado na afirmação de que ela “...passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia...”<sup>66</sup>

As causas da destruição do setor público e do aprofundamento da crise, segundo o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, devem-se ao desvio do papel do Estado de suas funções clássicas. De acordo com o diagnóstico apresentado pelo documento, o *“Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação.”*<sup>67</sup>

O Banco Mundial destaca que

...o atraso nos ajustes fiscais tem sido a fonte subjacente das grandes demandas de financiamentos externos por parte do Brasil e da sua vulnerabilidade aos sentimentos do mercado. *Os riscos constituídos pela falta de sustentabilidade do ajuste fiscal contribuíram para taxas de juros altas e impediram a continuação do crescimento e da redução da pobreza. (...) O ajuste fiscal é um pré-requisito fundamental para a estabilidade econômica e redução da pobreza. (...) A eficácia das instituições públicas é importante para a redução da pobreza, para o crescimento e para o ajustamento fiscal.*<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial de 1995. In: CADERNOS ADENAUER. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos II (2001), n. 03, julho de 2001, p. 42-43.

<sup>64</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 14.

<sup>65</sup> BID. Documento de País. Brasil. Washington, D.C. In: VIANNA JR, A. (Org.) et al. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 193.

<sup>66</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 09.

<sup>67</sup> Idem., Ibidem., p. 09. Grifos nossos.

<sup>68</sup> BANCO MUNDIAL. Estratégia de Assistência ao País. Relatório N° 20.160 – BR. 2000, p. 290-275-265. In: **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. BARROS, F. (Org.) et al. Brasília: Rede Brasil, 2001. Grifos nossos.

A crise fiscal tem sido um dos principais alvos do ataque monetarista às políticas do Estado Benfeitor. Ela deve ser resolvida através do equilíbrio/estabilidade fiscal, que se resume na redução dos gastos. Nas proposições que compõem o modelo neoliberal encontra-se a suposição de que a privatização e a redução do tamanho do Estado promoveriam a redução do gasto público, com o que se eliminaria o déficit público, “...os dois grandes causadores de quase todos os ‘males’, sobretudo o da inflação.”<sup>69</sup>

Dessa forma, o que o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” chama de crise do Estado inclui:

...uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo (...); e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.<sup>70</sup>

Portanto, a reforma do Estado articula-se ao conjunto das reformas econômicas e, ao mesmo tempo, dá suporte à realização dos ajustes, ao pressupor, por exemplo, que para resolver os problemas fundamentais da reforma do Estado seriam inadiáveis

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado...<sup>71</sup>

De acordo com o BIRD (1997), é preciso fortalecer e aumentar a capacidade do Estado<sup>72</sup>, por meio de três mecanismos: normas e restrições efetivas; maior pressão

---

<sup>69</sup> SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 40-41.

<sup>70</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 15.

<sup>71</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 16.

<sup>72</sup> A capacidade do Estado é definida como a capacidade de realizar e promover ações de maneira eficiente. Contudo, destaca o documento que um “Estado mais capaz pode ser mais eficiente, mas eficiência e capacidade não são sinônimos. O termo capacidade (...) é a capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas em áreas como a lei e ordem, saúde pública e infra-estrutura básica; e eficiência é o resultado que se obtém ao utilizar essa capacidade para atender à demanda daqueles bens por parte da sociedade.” (...) O caminho para uma eficiência maior leva primeiro à concentração nas tarefas fundamentais e ao aproveitamento da capacidade limitada do Estado mediante parcerias com as empresas e a sociedade civil. (...) os governos podem aumentar sua capacidade e eficiência mediante a introdução de maior concorrência...”

competitiva; e maior participação e parceira com o corpo cívico. O Estado necessita redefinir as suas responsabilidades para ser um parceiro mais confiável e eficiente no desenvolvimento do país, na medida em que o “Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalizador e facilitador.”<sup>73</sup>

Nesse processo, deve-se “levar a sociedade a aceitar uma redefinição das atividades do Estado”, incluindo também uma

*...seleção estratégica das ações coletivas que os Estados procurarão promover, juntamente com maiores esforços para reduzir a carga imposta ao Estado, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais. (...) os Estados estão fornecendo em excesso ampla variedade de bens e serviços que poderiam ficar a cargo dos mercados privados. (...) os mercados podem prover vários bens e serviços privados que em muitos países, (...) acabaram caindo nas mãos do setor público, como o ensino superior, a atenção de saúde curativa e as pensões e outras formas de seguro. Em diversas outras áreas – o uso de fundos sociais para reduzir a pobreza, a melhoria da qualidade do ensino primário, o incentivo à participação das ONGs e da comunidade -, a reforma pode melhorar consideravelmente a prestação dos serviços. (...) aproximar mais o governo do povo, mediante uma maior participação e descentralização.*<sup>74</sup>

As soluções inovadoras indicadas pelo BIRD apenas reafirmam as medidas já previstas no Plano Diretor, pois este ressalta que, para efetivar uma Administração Pública Gerencial, é preciso “...viabilizar diversas formas de parceria com a sociedade, como também a cooperação em nível vertical entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários. *A verdadeira eficiência é impossível sem parceria e cooperação. (...) Adicionalmente, se busca uma maior parceria com a comunidade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados.*”<sup>75</sup>

Sob o enfoque da racionalidade econômica (relação custo-benefício) e da reforma do setor público e da modernização do Estado, o Documento do BID, denominado Documento de País, destaca que a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza devem ser atingidas

---

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação.** Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 03-08.

<sup>73</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação.** Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 01.

<sup>74</sup> Idem., Ibidem., p. 03-63-04.

<sup>75</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília. 1995, p. 67-74. Grifos nossos.

*...mediante o aumento da eficácia dos gastos sociais e melhoramento do enfoque e gestão dos programas sociais. (...) é crucial que a nova estratégia do Banco para os setores sociais inclua medidas que ajudem o governo a resolver as principais deficiências setoriais e promover a eficiência e equidade. Nesse sentido, especial ênfase deverá ser dada ao aumento da eficiência do gasto social mediante contínua descentralização e adoção de reformas institucionais e administrativas, assim como uma maior colaboração com as comunidades locais e a sociedade civil na prestação de serviços, nos moldes do Programa de Comunidade solidária.*<sup>76</sup>

O BID (2000) reafirma os objetivos da reforma das instituições no âmbito da racionalidade econômica, quando sustenta que se deve “...melhorar a eficiência do gasto social e apoiar a descentralização dos serviços oficiais, com vistas a parcerias estreitas com a comunidade e a sociedade civil...”<sup>77</sup>

A ênfase na modernização administrativa do setor público tem sido o parâmetro para justificar a realização de reformas das instituições que estariam com problemas, entendidos como falta de qualidade e de produtividade (eficiência interna e externa, eficácia), próprios de uma Administração Pública Burocrática, rígida e ineficiente. Nesse processo de modernização, segundo os princípios de uma Administração Pública Gerencial, flexível e eficiente, o Estado teria a função de regular e promover os serviços básicos como “...educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimentos em capital humano (...). Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.”<sup>78</sup>

Tendo em vista a proteção dos grupos vulneráveis, caberia ao Estado, portanto, assegurar os serviços básicos de educação e saúde, bem como de outras atividades que, segundo o BIRD (1997), poderiam melhorar os resultados do desenvolvimento/crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza. O Estado faria isso

Proporcionando um ambiente macroeconômico e microeconômico com o conjunto apropriado de incentivos para uma atividade econômica eficiente; proporcionando a infra-

---

<sup>76</sup> BID. Documento de País. Brasil. Washington, D.C. In: VIANNA JR, A. (Org.) et al. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 177-181. Grifos nossos.

<sup>77</sup> BID. Brasil. Documento de País. Versão Final. (GN-2104-1). Washington, D.C., 7 de julho de 2000, p. 216. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001. Grifos nossos.

<sup>78</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 18. Grifos nossos.

estrutura institucional – direitos de propriedade, paz, lei e ordem, regras – capaz de incentivar o investimento eficiente a longo prazo; e assegurando a provisão de serviços básicos de educação e saúde e a infra-estrutura física necessária para atividade econômica, e protegendo o meio ambiente natural. (...) *A adoção de políticas adequadamente formuladas nas áreas de educação e saúde pode reduzir a pobreza e aumentar a igualdade, ao mesmo tempo que promove o crescimento econômico.*<sup>79</sup>

A pobreza e a desigualdade, concebidas como geradoras de violência e instabilidade, justificariam o investimento nas áreas de educação e saúde básicas. “As políticas e programas públicos devem não só gerar crescimento, mas também assegurar que sejam compartilhados os benefícios do crescimento fomentado pelo mercado, particularmente por meio de investimentos em serviços básicos de educação e saúde.”<sup>80</sup> Entretanto, o Estado não deve ser o único responsável em promover os serviços básicos de educação e saúde. “*Embora o Estado ainda tenha um papel central na provisão garantida de serviços básicos - educação, saúde, infra-estrutura -, não é óbvio que deva ser o único provedor, ou mesmo que deva ser o provedor.*”<sup>81</sup>

O movimento mais amplo da reforma e modernização do Estado se traduz em três dimensões: a *institucional-legal*, que visa eliminar os principais obstáculos no sistema jurídico-legal, onde estão previstas as Emendas Constitucionais<sup>82</sup>; a *cultural*, que contempla a transição de uma cultura burocrática para gerencial; e a *gestão*, que inclui aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. São três projetos para essa dimensão: Avaliação Estrutural, Agências Autônomas e Organizações Sociais.<sup>83</sup>

Dessa forma, as atribuições e os objetivos dos setores do Estado seriam:

**1) Núcleo estratégico do Estado** - corresponde ao governo em sentido lato, onde se definem as leis e as políticas públicas, cobrando o seu cumprimento. É o setor que decide as estratégicas a serem tomadas. Os objetivos do núcleo estratégico do Estado são: aumentar sua efetividade; modernizar a administração burocrática; dotar-se de capacidade gerencial

---

<sup>79</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação.** Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 32-33-25. Grifos nossos.

<sup>80</sup> Idem., Ibidem., p. 04.

<sup>81</sup> Idem., Ibidem., p. 28. Grifos nossos.

<sup>82</sup> “Nas áreas de reformas estruturais e privatizações, o governo avançou muito quando obteve a aprovação, em 1995, de emendas constitucionais permitindo a participação da iniciativa nos setores de gás natural, eletricidade, petróleo, transporte marítimo e telecomunicações.” BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil.** Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 99.

para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.<sup>84</sup>

**2) Atividades exclusivas** – referem-se ao setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. Envolve o poder de regular, de fiscalizar e de fomentar, tais como: previdência social básica, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o subsídio à educação básica etc. Os objetivos desse setor compreendem: transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão com base na Administração Pública Gerencial, que será baseada no controle dos resultados e na competição administrativa. Também é prevista a participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas, com o intuito de proceder ao controle social das mesmas.<sup>85</sup>

**3. Serviços não-exclusivos ou competitivos** - dizem respeito ao setor onde o Estado atuaria simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.<sup>86</sup>

Serviços não-exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal ('não-governamental'). (...) a alternativa é adotar o regime de propriedade pública não-estatal ou (...) da propriedade pública não-governamental. (...) 'Não-estatal porque não faz parte do aparelho do Estado. (...) Há três possibilidades com relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações públicas não-estatais. (...) a administração pública gerencial (...) é perfeitamente coerente com a terceira. Nesse caso, o Estado não é visto como produtor (...), nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade (...), mas, além disso, como 'financiador' (ou 'subsidiador') dos serviços não-exclusivos. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária (...) ou, por força de uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente ao cidadão sob a forma de *vouchers*. (...) São duas as principais instituições usadas para implementar essa reforma: no domínio das atividades exclusivas, a idéia é criar 'agências autônomas' e, no caso das atividades não-exclusivas, convertê-las em 'organizações sociais'.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Cf. BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995.

<sup>84</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 52-57.

<sup>85</sup> Idem., Ibidem., p. 52-57-58.

<sup>86</sup> Idem., Ibidem., p. 52.

<sup>87</sup> PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 34-35.

Dessa forma, a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, a sua transferência do setor estatal para o setor público não-estatal (também chamado de Terceiro Setor) assumirá a forma de Organizações Sociais, que são entidades de direito privado, sem fins lucrativos.<sup>88</sup> Esse processo se daria por meio de um *Programa Nacional de Publicização*, com prioridade para as universidades e escolas técnicas, os hospitais, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A instituição das Organizações Sociais iniciou com as instituições não universitárias, como os hospitais e centros de pesquisa. Assim, “Já foram transformados em ou constituídos como organizações sociais o Instituto de Luz Síncroton, de Campinas, a Fundação Roquette Pinto, do Rio de Janeiro e o Hospital Presidente Vargas, de Porto Alegre, entre outros.”<sup>89</sup>

“Para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas, o núcleo estratégico utilizará contratos de gestão.”<sup>90</sup> Desse modo, as Organizações Sociais terão autonomia financeira e administrativa que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária. Também poderão obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.<sup>91</sup>

...o Estado deve também concentrar-se na prestação de serviços básicos à população – educação, saúde (...). Mas, para bem realizar essa tarefa (...), *para efetivamente ser capaz de atender às demandas crescentes da sociedade, é preciso que o Estado se reorganize e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade (...) e cobrar resultados.*<sup>92</sup>

O ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, enfatizou que a reforma implicaria “...também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos.”<sup>93</sup> Seria garantido a

---

<sup>88</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 58-73.

<sup>89</sup> SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 28. Nota do autor no texto.

<sup>90</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial de 1995. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 41.

<sup>91</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 74.

<sup>92</sup> CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 16. Grifos nossos.

<sup>93</sup> PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 23.

manutenção da gratuidade dos serviços sociais, o direito universal à educação básica e à saúde, mas com duas modificações: “Primeiro, vai aos poucos, os transferindo para o setor público não-estatal; segundo, passa a controlá-los para o setor da demanda, dando a maior liberdade aos cidadãos para escolher o hospital ou a escola, e, assim, os torna competitivos entre si.”<sup>94</sup>

**4. Produção de bens e serviços para o mercado** - corresponde à área de atuação das empresas estatais. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, que ainda permanecem no aparelho do Estado. Os objetivos são: os de dar continuidade ao processo de privatização, através do Conselho de Desestatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.<sup>95</sup> “A reforma (...) significará reduzir o Estado, limitar suas funções como promotor de bens e serviços.”<sup>96</sup>

Portanto, a implementação das reformas previstas no Plano Diretor visa à concentração do Estado no atendimento às necessidades sociais básicas, com redução da sua área de atuação através de três mecanismos: a privatização<sup>97</sup>, a “publicização” e a terceirização, que seria a contratação de serviços prestados por terceiros.

A necessidade de efetivar ações e estratégias políticas e econômicas, sob o pretexto de promover o crescimento econômico sustentável e estável, capaz de reduzir a pobreza por meio de investimentos, entre outros em educação e saúde, indicam que as reformas nessas áreas estão articuladas ao conjunto da reformas econômicas e, portanto, ao processo de reforma e modernização do Estado. Pode-se destacar, portanto, que a preocupação do BID e do BIRD com os setores sociais, em especial a educação e a saúde, tem sido assumida como estratégia político-ideológica para administrar a pobreza.

Essa dimensão pode ser evidenciada através das convergências da estratégia do BIRD em relação às políticas para o Brasil, articulada interna e externamente.

---

<sup>94</sup> PEREIRA, L. C. B. **A nova centro-esquerda**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela. (Idéias & Debates; 24) 1999, p. 09.

<sup>95</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 53-59.

<sup>96</sup> PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 23.

<sup>97</sup> O Governo Itamar consolidou o programa de privatização criado por Collor, chegando a privatizar todo o setor siderúrgico. NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 30-41.

O Governo do Brasil tem um papel importante na estruturação de cada participação do Banco na base de novas vantagens comparativas emergentes e historicamente derivadas. O BIRD também tem contribuído para estruturar o seu papel através do diálogo com o país, incluindo conversas extensas com o governo sobre o papel proposto do BIRD na assistência ao desenvolvimento do setor de educação. (...) O CAS do ano fiscal de 1995 enfocou o apoio aos esforços brasileiros para consolidar a estabilização através de reformas estruturais setoriais e macroeconômicas, e assim estabelecer as condições para um crescimento direcionado ao setor privado e políticas de redução da pobreza. Sob o CAS do ano fiscal de 1997, o apoio a essas reformas continuaria porém com maior ênfase nos ingredientes de longo prazo de crescimento e redução da pobreza...<sup>98</sup>

Explicitou-se também que, para manter o crescimento e aliviar a pobreza, o governo do Brasil deveria adotar uma nova visão de desenvolvimento econômico, objetivando o crescimento sustentável e estável, com redução da pobreza e maior equidade, através de políticas centradas em

(i) aprofundar as reformas do setor público; (ii) facilitar a competitividade e o desenvolvimento do setor privado e da infra-estrutura; (iii) dar assistência ao desenvolvimento social, e (iv) melhorar o gerenciamento ambiental. (...) Além disso, o governo visa modernizar o Estado através de (i) privatização de outras atividades onde o setor privado tenha interesse; (ii) um papel efetivo do Estado na regulação das atividades econômicas; (iii) redefinição e redistribuição das funções do setor público entre os níveis nacional e subnacionais (estaduais); e (iv) implementação melhor de serviços descentralizados do Estado (buscando aumentar o controle e a responsabilidade dos serviços do setor público e das finanças).<sup>99</sup>

Dessa forma, “A redução da pobreza e a mobilidade social estão entre os principais objetivos da estratégia de desenvolvimento do próprio governo. Na sua qualidade de objetivo primordial da assistência ao Brasil por parte do Banco Mundial e de carro chefe do esforço de assistência do Banco, a redução da pobreza é o tema central...”<sup>100</sup> A diminuição da pobreza incluiria: 1) Ensino Fundamental; 2) Saúde, população e nutrição (dentre os objetivos previstos está o controle do crescimento populacional); 3) Redução da pobreza em

---

<sup>98</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C. 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 147-95.

<sup>99</sup> Idem., Ibidem., p. 105-106.

<sup>100</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório Nº 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 274. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

áreas rurais; 4) Redução da pobreza em áreas urbanas; 5) Rede de segurança social; 6) Reforma e política do mercado de trabalho; 7) Desenvolvimento social mais amplo.<sup>101</sup>

Também em relação ao relatório do BID, observa-se a estratégia combinada das instituições multilaterais para os empréstimos que, num esforço de coordenação, planejam “De conformidade com o ciclo de programação atual do Banco Mundial, será dada prioridade à consolidação dos ajustes estruturais no Brasil, promoção de política de erradicação da pobreza e projetos de recursos humanos, infra-estrutura e meio ambiente.”<sup>102</sup>

No processo de consolidação das políticas de ajuste, a prioridade às áreas de educação e saúde e a preocupação com a pobreza ficam contempladas. Nas recomendações do BID, em seu programa operacional, proposto para 1995-1997, foram identificadas como áreas prioritárias para apoio:

(1) a **educação** pré-escolar e básica ou iniciativas de complementação do nível primário com investimentos subseqüentes no nível secundário; 2) melhoria da gestão do **sistema de saúde** (...); (3) **redução da pobreza urbana** mediante o melhoramento das condições de vida e da infra-estrutura e, (...) (4) e **saneamento básico** aos grupos de baixa renda e análise das possibilidades de privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgotos. (...) A estratégia do Banco para empréstimos nos setores sociais tem sido a de dar prioridade ao atendimento das necessidades sociais das populações urbanas e de baixa renda através de programas concebidos para melhorar tanto a qualidade como a cobertura dos serviços de educação, saúde, nutrição...<sup>103</sup>

As orientações e diretrizes políticas para o Brasil, definidas no Documento de País do BID, têm a finalidade de cooperar com o “...governo em seus esforços de crescimento em um quadro de estabilidade e redução das desigualdades e da pobreza.”<sup>104</sup> Os objetivos e as estratégias do *Plano Plurianual 2000-2003: Avança Brasil* compreenderiam:

*...promover e aprofundar a reforma e a modernização do Estado, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual e municipal; 2. apoiar os esforços de melhoria da competitividade e acesso ao mercado da produção brasileira (...) e para o processo de*

---

<sup>101</sup> Idem., Ibidem., p. 477-481.

<sup>102</sup> BID. Documento de País. Brasil. Washington, D.C. In: VIANNA JR, A. (Org.) et al. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 195.

<sup>103</sup> Idem., Ibidem., p. 156. Grifos no original.

<sup>104</sup> BID. Brasil. Documento de País. Versão Final. (GN-2104-1). Washington, D.C., 7 de julho de 2000, p. 216. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

modernização econômica; *apoiar os esforços em prol da redução das desigualdades sociais e da pobreza, priorizando os setores de educação e saúde...*<sup>105</sup>

O desafio das desigualdades e da pobreza e o desafio da reforma e modernização do Estado, componentes da Matriz de Ação do Banco no Brasil compreendem as seguintes ações e políticas de governo: a) O desafio das desigualdades sociais e da pobreza: retomada do crescimento econômico com equidade, continuação de reformas para descentralizar e aperfeiçoar a qualidade de serviços básicos, principalmente saúde e educação, nova legislação sobre os recursos naturais, inclusive o manejo de recursos hídricos e controle ambiental, solução de problemas de propriedade de terra; b) O desafio da reforma e modernização do Estado: Reforma do Sistema de Previdência Social, Lei de Responsabilidade Fiscal, Reforma Tributária, Programa de Privatização, Arcabouços regulatórios, Fortalecimento da Administração Tributária, Aceleração do ajuste fiscal com os estados.<sup>106</sup>

Os documentos produzidos pelo BIRD e pelo BID “...revelam uma clara aprovação das políticas de ajuste e desenvolvimento realizadas pelo (...) governo brasileiro. As manifestações de apoio ao que está sendo proposto no plano econômico, político e social demonstram que o Brasil (...) organiza e reforma o Estado nacional brasileiro, integrando-se de maneira satisfatória aos ditames da economia global.”<sup>107</sup>

Portanto, fica explícita a convergência político-ideológica e econômica na operacionalização das condicionalidades entre o BIRD e o BID, para a estratégia em relação ao processo de concessão de empréstimos, para o monitoramento das políticas referentes aos programas e projetos financiados, bem como, a articulação desses objetivos com as políticas mais amplas, tanto em nível nacional, como internacional. (...) Estes dois organismos estão política e economicamente convergindo, de modo geral, em relação ao financiamento externo, e portanto se constituem como instrumentos operacionais, financeiros e ideológicos dos interesses internos e externos hegemônicos. Desse modo, as condicionalidades e orientações do BID e do BIRD para os empréstimos aos países cruzam-se e articulam-se.<sup>108</sup>

O BID inicia sua primeira transação financeira, com o Brasil, para as reformas de modernização do Estado em 1994. Em 1997, a reforma do Estado aparece, com destaque,

---

<sup>105</sup> Idem., Ibidem., p. 216. Grifos nossos.

<sup>106</sup> Idem., Ibidem., p. 252-254.

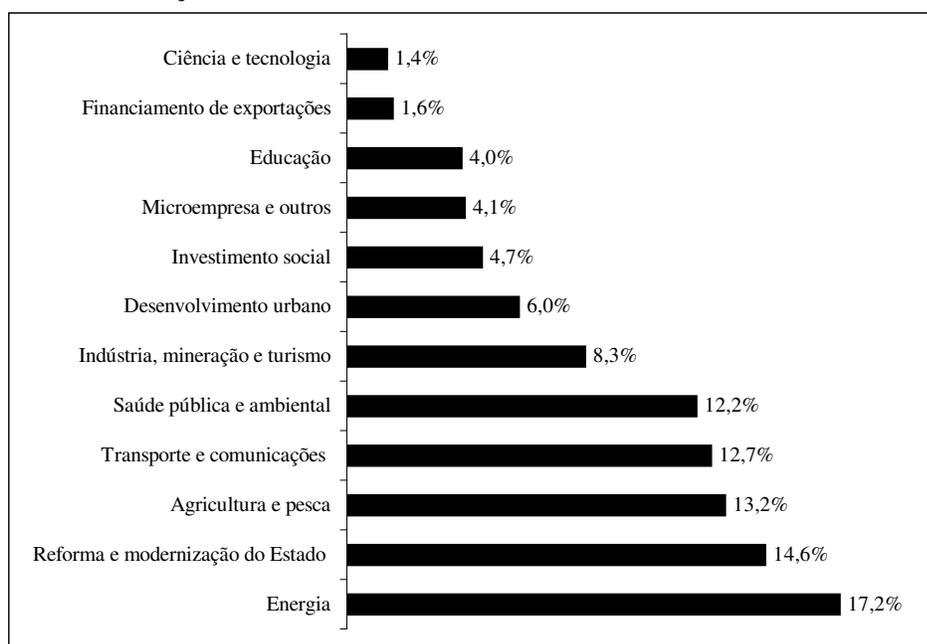
<sup>107</sup> HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR, A.. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: 1998, p. 43.

<sup>108</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p. 156-157.

como área de financiamento do Banco Mundial. Em 1998, do total de empréstimos negociados, de mais de 1 bilhão de dólares, 26% foi destinado à reforma do Estado.<sup>109</sup>

Desse modo, fica evidenciada a articulação entre o BIRD e o BID, no que se refere à educação, à saúde e à reforma do setor público e à modernização do Estado. O montante de empréstimos do BID, por setores, demonstra que a educação, a saúde pública e ambiental e a reforma do Estado, no período de 1961-1998, foram de 4%, 12,2% e 14,6%, respectivamente.

GRÁFICO 1  
DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS DO BID POR SETORES, 1961-1998



Fonte: BID. Informações Básicas. Washington, D.C., 1999, p. 11.

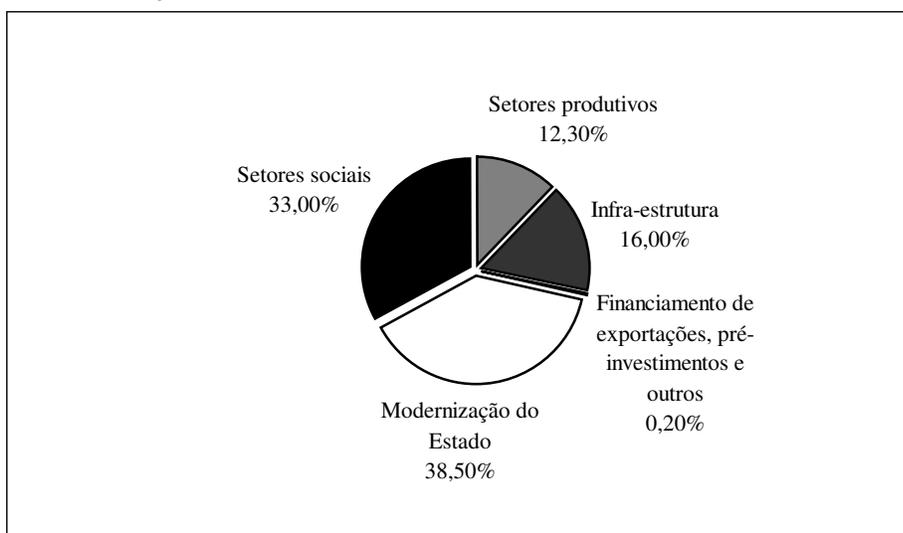
O volume de recursos para a reforma do setor público e a modernização do Estado (gráficos 1 e 2) demonstram a ênfase no processo de consolidação das políticas neoliberais. Com FHC, as reformas liberalizantes ampliaram o processo de abertura econômica, operaram as mudanças constitucionais, a reforma e modernização do Estado brasileiro por meio das reformas administrativas e institucionais, com prioridade para a educação e saúde básicas, articulando-se às recomendações prescritas pelo FMI, BIRD e BID. Essas reformas

<sup>109</sup> SOARES, R. P. Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, n. 21, junho de 2000, (103-165), v. semestral.

não foram interrompidas com o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; ao contrário, seguem seu curso “naturalmente”.

Nesse processo de reforma e modernização do Estado, os setores sociais (gráfico 2) contemplam 33% do total de empréstimos, e a modernização do Estado, 38,50%. A necessidade de investimento nos setores sociais básicos, educação e saúde em especial, representa um importante mecanismo para a construção das condições favoráveis ao processo de implementação das políticas de ajuste.

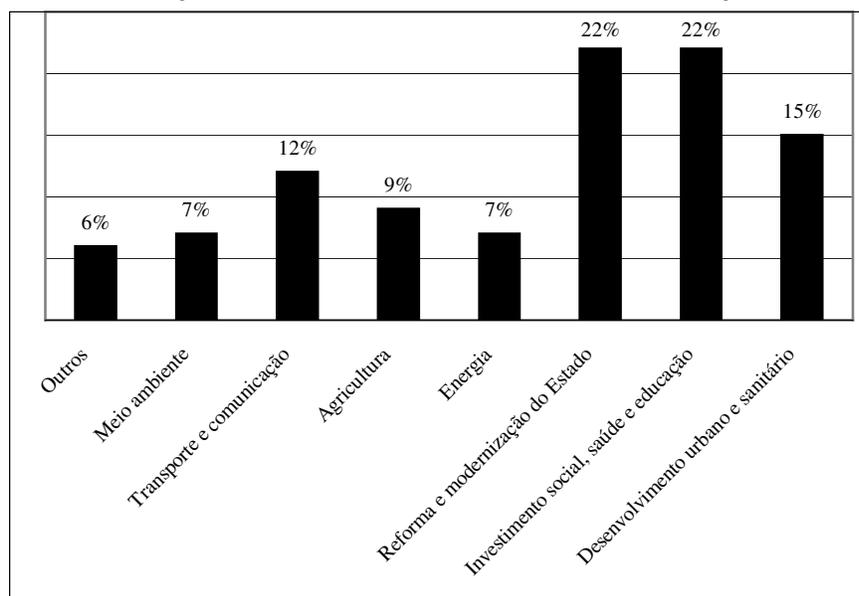
GRÁFICO 2  
DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS DO BID POR SETORES, 1961-1998



Fonte: BID. Informações Básicas 99. Washington, D.C., 1999, p. 09.

Os empréstimos do BID (gráfico 3), em 1999, também destacam a reforma e a modernização do Estado e os setores sociais com 22% para ambos.

GRÁFICO 3  
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DE PROJETOS EM TRAMITAÇÃO, 1999



Fonte: IDB. Projects. Washington, D.C., 1999.

As transações financeiras com o Brasil, aprovadas pelo BID, entre os anos de 1996-1999, envolveram aproximadamente 10 bilhões de dólares. As áreas estratégicas atendidas foram: a) a reforma e modernização do Estado<sup>110</sup> com 9,1% dos recursos, b) a modernização produtiva “custo Brasil”<sup>111</sup> com 40,1% dos recursos, e c) desigualdades sociais e pobreza<sup>112</sup> com 50,9% das transações financeiras.<sup>113</sup>

Na participação setorial dos empréstimos para o Brasil, aprovados pelo BIRD, (Quadro 3), a educação ficou com 2% do total de empréstimos, no período de 1987-1990, e a população, saúde e nutrição com 10% no mesmo período. Considerando o período de 1991-1994, a educação participou com 29% e a população, saúde e nutrição com 4%. No ano de 1994, 40% do total dos empréstimos foi para a educação, e 14% para a população, saúde e nutrição.

<sup>110</sup> Trata-se da área da reforma administrativa e fiscal.

<sup>111</sup> Trata-se da área de transporte, energia, crédito e outros: abertura comercial.

<sup>112</sup> Trata-se da área de educação, saúde, pobreza urbana, reforma e proteção social, saneamento, turismo e meio ambiente e outros: social (crédito).

<sup>113</sup> BID. *Documento de país*. (GN -2104-1, de 7 de julho de 2000, original: espanhol). Washington, DC: BID, 2000, p. 219. In: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil, 2001, Anexo I.

### QUADRO 3

#### PARTICIPAÇÃO DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E POPULAÇÃO, SAÚDE E NUTRIÇÃO NOS EMPRÉSTIMOS DO BIRD PARA O BRASIL

Anos	Educação	População, Saúde e Nutrição
1987-1990	2%	10%
1991-1994	29%	4%
1994	40%	14%

**FONTE:** Relatórios do Banco Mundial (vários anos) Apud SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998, p. 34-40, Quadro 8 e Anexo.

Também constatamos que a área social (Quadro 4), no conjunto de empréstimos do Banco Mundial, representou 19,8% em 1992, 21,1% em 1993, e 25,4% em 1994. A área social e o ajuste e reforma do setor público representaram, do total de empréstimos, 32,8% em 1992, 38,7% em 1993, e 29,7% em 1994. “Se tomarmos os empréstimos realizados pelo BID de 1980 a 1999 para os setores sociais, os recursos das transações ultrapassam os 35 bilhões de dólares, correspondendo a 93.72% do total de empréstimos para o setor social desde 1965.”<sup>114</sup>

### QUADRO 4

#### PARTICIPAÇÃO DAS ÁREAS SOCIAL E AJUSTE E REFORMA DO SETOR PÚBLICO NOS EMPRÉSTIMOS DO BANCO MUNDIAL

Anos	Social <sup>115</sup>	Ajuste e reforma do setor público
1992	19,8%	13%
1993	21,1%	17,6%
1994	25,4%	4,3%

**FONTE:** Relatórios do Banco Mundial (vários anos) Apud SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998, p. 30, Quadro 6.

Para o ajuste e reforma do setor público, no período de 1983-1986, foram destinados 8% do total dos empréstimos. Nos anos de 1987-1990, o ajuste e reforma do setor público ficaram com 13%, e, nos anos de 1991-1994, com 16% do total dos investimentos.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 217. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>115</sup> Os setores mencionados são: educação, desenvolvimento urbano, água e esgoto, população, saúde e nutrição.

<sup>116</sup> Cf. dados disponíveis em SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, SP: Cortez Editora, Ação Educativa, PUC-SP, 1996, (15-39), p. 22, Quadro 3.

O BID e o BIRD, que impuseram um conjunto de condicionalidades e orientações setoriais e estruturais, sustentaram, como prioridade, as áreas de educação e saúde básicas para redução da pobreza. Entretanto, o tempo de desembolso dos empréstimos foi progressivamente aumentado. Nos empréstimos do BIRD para o Brasil, de 1980 a 1997,

...a agricultura, saúde, educação, meio ambiente e abastecimento d' água, são justamente os setores que levam, em média, mais anos para completar o total desembolso do empréstimo. Essa observação é válida tanto para os países selecionados quanto para o Brasil. Nesse sentido, cabe comentar que a média do Brasil é de oito anos, enquanto os empréstimos para a área de agricultura e de saúde levam, em média, nove anos e meio para o integral recebimento dos recursos contratados. Por isso, os novos empréstimos (os que estão sendo contratados pelo país de 1997 em diante) demorarão mais tempo para o total desembolso do empréstimo.<sup>117</sup>

O aumento do volume de recursos para os setores sociais e para a reforma e modernização do Estado, que está ancorado numa estratégia setorial e estrutural, demonstra que esses setores são fundamentais para consolidar as políticas neoliberais e, conseqüentemente, "...para a reprodução e acumulação do capital, através do movimento combinado entre interesses econômicos e políticos hegemônicos internos e externos. (...) o aumento no volume de empréstimos para os setores sociais e para a reforma e modernização do Estado, resulta da estratégia econômica e política de reprodução e transferência de recursos líquidos, dos países periféricos aos países centrais<sup>118</sup>”<sup>119</sup>.

O Banco Mundial e o BID têm sido responsáveis pela transferência líquida de recursos do Brasil para o exterior. *Ou seja, pagamos mais juros e amortizações do que estes desembolsam de novos empréstimos.*<sup>120</sup> Em todo o período de 1980/1997, "...o país realizou pagamentos de US\$ 17,1 bilhões e teve recebimentos de US\$ 14,3 bilhões. Desse modo, foram transferidos US\$ 2,8 bilhões ao BIRD. Além disso, esses empréstimos deixaram o país com uma dívida, em 31/12/97, de US\$ 5,3 bilhões.”<sup>121</sup> Se considerarmos o período

---

<sup>117</sup> SOARES, R. P. **Dívida pública externa: Empréstimos do BIRD ao Brasil.** Brasília, DF, IPEA, 1999, p. 32. Texto para discussão, 642).

<sup>118</sup> Consideramos como países centrais, no processo de concentração da hegemonia capitalista, os Estados Unidos da América, a Inglaterra, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão. (Nota do autor no texto).

<sup>119</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p. 153-154-198.

<sup>120</sup> SOARES, M. C. S. A importância dos bancos multilaterais na conjuntura atual. In: Seminário **“Banco Mundial e BID no Brasil: perspectivas de ação para a sociedade civil”.** Brasília, DF, 21 de março de 1995, p. 11. (mimeo). (Grifos nossos).

<sup>121</sup> SOARES, R. P. **Dívida pública externa: Empréstimos do BIRD ao Brasil.** Brasília, DF, IPEA, 1999, p. 17-35. (Texto para discussão, 642).

entre 1996 e 1998 “...entraram no país 45 bilhões de dólares de investimentos líquidos estrangeiros. Nesse mesmo período, enviamos 108 bilhões de dólares para o exterior, só a título de juros e amortizações.”<sup>122</sup> Assim,

...o endividamento externo tornou-se um dos principais mecanismos, senão o mais importante, no processo de internacionalização financeira da economia brasileira, de forma destacada a partir da década de 1970. (...) O movimento de acumulação processado com o *financiamento externo* com o Brasil pelo BID, somente no período de 1991 a 1997, permitiu a transferência líquida para o banco, referente a juros e encargos da dívida, de aproximadamente 2 bilhões de dólares, somadas as amortizações com o pagamento de parcelas dos empréstimos realizados chegava a quase 4 bilhões de dólares, para um total de desembolso realizado pelo banco ao país de apenas 1,5 bilhão de dólares nesse mesmo período.<sup>123</sup>

Portanto,

...os empréstimos setoriais do Banco Mundial não devem ser considerados como uma possibilidade eficaz de captação de recursos externos (...) Esses financiamentos além, de terem custo efetivo elevado, são internados no país ao longo de vários anos e em percentual muito inferior ao esperado (...) *Enfim as justificativas para a contratação de recursos do BIRD – as de que estes são necessários e vantajosos – não foram confirmadas pelo estudo. Em outras palavras, o governo precisa se preocupar mais com a dívida gerada por esses empréstimos.*<sup>124</sup>

A análise dos resultados educacionais, institucionais e financeiros, decorrentes dos financiamentos do BIRD para a educação brasileira, mostra que a experiência desenvolvida durante duas décadas constitui um processo caro, complexo do ponto de vista administrativo e ineficaz quanto aos resultados educacionais. O exame dos projetos internacionais demonstra que os mesmos não têm garantido a eficiência e a eficácia pretendidas, sem considerar as altas despesas adicionais (financeiras e administrativas) que acarretam para o setor educacional e para o país. A análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à educação brasileira, tendo-se em conta, por exemplo, as despesas decorrentes dos empréstimos. Alguns dos fatores que contribuem para essa situação referem-se aos custos diretos e indiretos do financiamento, que incluem o processo de negociação, a cobrança de taxas que seguem as mesmas regras dos acordos

---

<sup>122</sup> GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado**. Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª reimpressão, 2001, p. 23.

<sup>123</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 62-222. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

comerciais, a cobrança de taxas pelo não cumprimento dos prazos estipulados, o aumento de quase o dobro de tempo previsto para a execução e/ou o próprio cancelamento dos projetos, a despesa com ajustes de câmbio etc.<sup>125</sup>

Com base na experiência brasileira ao longo de mais de vinte anos, é possível afirmar que a cooperação técnica e financeira do Banco Mundial não constituiu uma interação neutra, mas um mecanismo de difusão de concepções internacionais, especialmente aquelas que emanam do próprio órgão financiador. Estas incluem desde aspectos instrumentais, como modelos de planejamento e de gestão de projetos, até as formulações conceituais e ideológicas, capazes de orientar a agenda do setor sob financiamento.<sup>126</sup>

Ou ainda,

A desconsideração dos resultados de experiências anteriores facilita a reiteração de equívocos na definição dos projetos, como por exemplo, a aceitação de cláusulas financeiras e outras condicionalidades que irão conflitar com a organização institucional brasileira. (...) torna-se visível o reducionismo das propostas, no sentido de limitar a complexidade do desafio educacional brasileiro à racionalidade institucional, balizada por critérios gerenciais de eficiência. Essa redução, por sua vez, tende a ignorar que a solução para o grande desafio da exclusão social, no Brasil, ultrapassa o limite da instituição: o que se impõe é a busca de objetivos mais amplos de construção social, cujos critérios sejam pautados pela reflexão da própria sociedade como um todo.<sup>127</sup>

Outra questão a ser considerada, por exemplo, é a avaliação dos projetos educacionais, pois existe uma dificuldade em contar com o conhecimento da totalidade do processo.

Como consequência, o Banco passa a ser o único detentor das informações completas sobre o processo e os resultados da cooperação. (...) Uma outra causa da continuidade do financiamento internacional é, sem dúvida, a ausência de informações que mostrem a sua real contribuição à educação nacional, ao longo de sua evolução histórica. (...) *Assim,*

---

<sup>124</sup> SOARES, R. P. **Dívida pública externa:** Empréstimos do BIRD ao Brasil. Brasília, DF, IPEA, 1999, p. 36-37. (Texto para discussão, 642). Grifos nossos.

<sup>125</sup> Cf. FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional:** impasses e alternativas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.; \_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. GENTILI, P. (Org.) et al. **Pedagogia da exclusão:** o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.; \_\_\_\_\_. O financiamento do Banco mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

<sup>126</sup> OLIVEIRA, D. A.; FONSECA, M. O Banco Mundial e as políticas de formação docente: a centralidade da educação básica. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. (Orgs.) et al. **Educação e Estado:** as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina, PR: Editora UEL, 2001, p. 64.

<sup>127</sup> FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) **Política educacional:** impasses e alternativas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 104-117-118.

*aqueles objetivos que não lograram impor-se na prática, ao longo de vinte anos de experiência, são acolhidos como propostas inovadoras.*<sup>128</sup>

Essa situação parece garantir ao Banco o êxito de sua política de combate à pobreza, quando na realidade a pobreza para o Banco é, ao mesmo tempo, financiável e geradora de acumulação. “A *pobreza* é um mecanismo de geração de riqueza ao mercado financeiro internacional e serve para dinamizar internamente, no caso do Brasil, as justificativas e a propaganda necessária para a suposta *campanha de inclusão social* que favorece a aparição regular do governo como a representação da nação empenhada na superação de desigualdades sociais e culturais.”<sup>129</sup>

Dessa forma, os empréstimos externos para a área da saúde também não seriam necessários.

Do ponto de vista financeiro, não há justificativa (...) pois o BIRD, principal prestatário externo para o Brasil, capta os seus recursos nos mercados financeiros internacionais e os repassa em condições semelhantes às estabelecidas por aquele mercado, tanto no que se refere as taxas de juros, aos prazos e amortização, como aos períodos de carência. Além disto, a quantidade de recursos fornecida pelo Banco para o setor da saúde, é insignificante em comparação com os gastos nacionais do setor, com os custos dos ‘empréstimos’ e, com a legitimidade que este suposto financiamento lhes concede para interferir nas políticas nacionais de saúde. (...) Enquanto os bancos privados deixam a cargo do cliente a responsabilidade pela utilização dos recursos, no caso do Banco Mundial, há uma série de condicionalidades que devem ser cumpridas a priori, para que ocorra a liberação dos recursos, além do monitoramento de equipe de técnicos do Banco que acompanham e avaliam o desenvolvimento dos projetos e/ou programas, cujos pareceres interferem nos desembolsos dos recursos. Do ponto de vista do desenvolvimento econômico nacional, também não se encontram justificativas, pois é condição do Banco Mundial, que as licitações para a aquisição de materiais, equipamentos ou mesmo para a execução dos projetos sejam abertas internacionalmente e, as especificações estabelecidas, muitas vezes inviabilizam a participação de empresas nacionais, quer pelas questões tecnológicas, quer pelas de custo. Neste sentido, além dos recursos externos não contribuírem com a produção interna, estimulam a importação de produtos dos países centrais.<sup>130</sup>

O processo de negociação, do Brasil com os organismos internacionais, dos projetos e propostas para os setores de educação e saúde, está permeado por contradições e

---

<sup>128</sup> Idem., Ibidem., p. 105-119. Grifos nossos.

<sup>129</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 181. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>130</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 244-245. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

interferência de interesses econômicos e políticos nacionais e internacionais. Por isso “...a receptividade aos acordos internacionais não é homogênea entre os diferentes segmentos políticos e técnicos da administração pública. Ao contrário, a tarefa de identificação, negociação e execução dos projetos de financiamento pode ser complexa e demorada, em razão dos interesses que se contrapõem nas diferentes fases do acordo.”<sup>131</sup>

Na análise da dinâmica política e financeira nas relações entre os Estados nacionais e os organismos multilaterais, no processo de aprovação/revisão dos projetos financiados, duas simplificações devem ser evitadas.

[A primeira] é o de acreditar que haja um alinhamento incondicional entre as políticas produzidas no contexto das instituições multilaterais e as políticas nacionais que aceitam e ratificam suas orientações em função das necessidades dos recursos que os acompanham. (...) [A segunda] (...) é o de acreditar que não haja contradições no contexto das negociações, tanto entre os técnicos dos organismos multilaterais, quanto entre os responsáveis pelas políticas nacionais.<sup>132</sup>

Na saúde, por exemplo, o relatório “A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90”, publicado em português em 1995, devido ao fato de apresentar “divergências” entre as suas propostas em relação às perspectivas de técnicos do Ministério da Saúde, obteve uma resposta oficial desse órgão, na forma de “Parecer técnico sobre o relatório do Banco Mundial: *The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil - 1993*”.

...alguns trechos pareciam refletir, naquele momento, as divergências de alguns setores do Ministério da Saúde, com as posições do Banco Mundial. Entretanto, manifestações posteriores do governo brasileiro e de representantes do próprio Ministério revelaram que determinadas sugestões contidas nos documentos do Banco Mundial foram incorporadas aos discursos de representantes do governo, ou mesmo passaram a integrar as ‘estratégias prioritárias’ do Ministério da Saúde, como foi o caso do documento de Apresentação do Projeto REFORSUS, elaborado pelo Ministério da Saúde, que abordou questões que pareciam indicar a incorporação de críticas e sugestões contidas em documentos do Banco Mundial sobre o setor saúde brasileiro. Críticas estas que foram contestadas por setores do

---

<sup>131</sup> FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 86.

<sup>132</sup> HADDAD, S. Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 44.

Ministério da Saúde, por meio do ‘Parecer técnico sobre o relatório do Banco Mundial: *The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil – 1993*’,<sup>133</sup>

A flexibilidade política também pode ser evidenciada nos processos de negociação com a intenção de diminuir os riscos financeiros e políticos dos projetos. Essa situação ocorreu entre os acordos do BIRD com a SEED/PR, no que se refere ao programa Capacitação dos Professores previsto no PQE - Projeto de Qualidade no Ensino Público do Paraná. “Apesar de diferenças iniciais substanciais de pontos de vista entre as missões do Banco e a SEED sobre o alcance e o conceito do programa, o Banco aprovou o Programa Capacitação para 1996/97, depois de revisá-lo e comentá-lo durante um seminário internacional realizado em agosto/setembro de 1995.”<sup>134</sup>

Todavia, quando o Brasil passou a priorizar o pagamento dos juros da dívida externa em detrimento do investimento em políticas sociais, isso revelou uma opção político-econômica articulada às políticas de ajuste estrutural e setorial. Indicou mesmo que, com algumas divergências, o que se pretende, em última instância, é a continuidade do processo de reprodução e concentração do capital, tal como impõe o avanço mundial do capitalismo.

Os ajustes estruturais consagraram como uma de suas estratégias alimentadoras o apoio incondicional ao capital financeiro e a financeirização do próprio Estado, condição indispensável para a realização da acumulação de capital. Os organismos internacionais e as organizações empresariais nacionais convergem, quando se trata da necessidade de reforma estatal, desde que ela seja para a intervenção sempre crescente para a fluidez do mercado. Convergem ainda quando se trata de alimentar necessidades de fluxos de capitais, da necessidade de maior sustentabilidade legal, estatal e judiciária aos requisitos da preservação das relações privadas e da propriedade, sustentadas nas formas de apropriações e ações financeiras.<sup>135</sup>

Na sociedade brasileira, os diferentes períodos histórico-econômicos e as políticas sociais estiveram subordinados ao processo de acumulação de capital externo. *Nas duas últimas décadas, houve explícita intervenção político-ideológica e financeira do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nas decisões econômicas e sociais do país, avalizada pelo consentimento do governo federal e das elites dirigentes. (...) mesmo sob resistência e*

---

<sup>133</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS.** Campinas, São Paulo, 2000, p. 167-168-223. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>134</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 08.

<sup>135</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil.** Campinas-SP, 2005. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, p. 289.

*indignação das associações, dos sindicatos, das entidades e organizações não-governamentais, esta política vem sendo implementada...*<sup>136</sup>

É por isso que, acreditar que o enfrentamento da crise, da pobreza, da desigualdade social se viabilizaria a partir da reforma do setor público e modernização do Estado, através da Reforma Administrativa e/ou através de projetos financiados pelo BIRD para educação e saúde, constitui uma ignorância da dimensão e das implicações do princípio de acumulação que rege o sistema capitalista, bem como das rearticulações entre as diferentes frações de capitais nacionais e internacionais para a continuidade do processo de reprodução, acumulação e expansão do capital.

Uma condição vital para promover um novo tipo de desenvolvimento é preservar recursos do Estado central garantindo a capacidade de investimento público, ou seja, recuperar o papel do investimento público como balizador do desenvolvimento econômico e social, o que, em última instância significa resgatar o poder das políticas públicas. Para isso – e diante da crise de financiamento do setor público – são requeridas profundas reformas nas áreas fiscal e financeira, e não apenas uma ‘reforma administrativa’ tal como proposto (...) pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).<sup>137</sup>

Os documentos analisados revelam, portanto, que as organizações multilaterais de financiamento vêm apoiando e orientando o processo de reforma e modernização do Estado e o modelo de desenvolvimento baseado em reformas estruturais e setoriais, que buscam a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do setor público e a redução das ações do Estado nas políticas sociais. Assim, na década de 1990, a reforma e a modernização do Estado, inscritas no processo de ajuste econômico, estão pautadas na redefinição de suas atribuições, com elaboração de uma política de redução dos investimentos nos serviços públicos.

As reformas nas instituições públicas, integradas ao conjunto das reformas econômicas, visam a incentivar a concorrência e garantir a racionalidade econômica (relação custo-benefício) com o controle da produtividade (eficiência interna e externa, eficácia) e da qualidade; estes são os principais argumentos que sustentam a necessidade de realização das reformas nas áreas de educação e saúde. Os projetos financiados para as áreas

---

<sup>136</sup> SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002, p. 124-175. Grifos nossos.

<sup>137</sup> DAIN, S.; SOARES, L. T. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP. IE. 1998, p. 35.

de educação e saúde compreendem um conjunto de condicionalidades que modificam a relação entre Estado/sociedade civil e Estado/municípios, por meio da descentralização que altera as formas de financiamento e de administração dos sistemas de educação e de saúde, com redirecionamento dos gastos públicos para os pobres, conforme trataremos no próximo capítulo.

## IV CAPÍTULO

### **A CONVERGÊNCIA DAS ORIENTAÇÕES E PROPOSTAS DA CENTRALIDADE EM EDUCAÇÃO E SAÚDE BÁSICAS NO PROCESSO DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL**

Como verificamos, é a partir da crise estrutural do capitalismo, na década de 1970, que emerge a ideologia da globalização. No contexto da ideologia da globalização, mesmo permanecendo a ênfase nos financiamentos para a assistência técnica e para a infraestrutura, a educação e a saúde básicas se tornaram prioridades e são consideradas, pelo BIRD e pelo BID, como as de maior rentabilidade dos investimentos.

A convergência das orientações e propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), do BIRD e do BID e de outros documentos nacionais e internacionais, para os serviços sociais básicos de educação e de saúde, têm subjacente a ideologia da globalização, que concebe essas áreas como mediadoras do crescimento econômico e da redução da pobreza.

Na década de 1990, dentre as reformas implementadas, destacamos a da educação e a da saúde. Estas são concebidas como necessárias para superar a sua inadequação e a sua falta de produtividade (eficiência interna e externa, eficácia), qualidade e concorrência. Demonstraremos aqui o como as políticas implementadas nas áreas da educação e da saúde incorporaram e materializaram esses conceitos, e contribuíram para a reforma e a modernização das instituições públicas e do Estado brasileiro, mediante estratégias, como a da descentralização, que modificaram a relação Estado/sociedade civil, por meio do envolvimento das ONGs e da comunidade na prestação desses serviços, e do processo de privatização, e Estado/municípios, como a municipalização do ensino e da saúde.

Demonstraremos, também, a convergência das orientações e propostas do BIRD e do BID nas reformas da educação e da saúde e as modificações que implementaram no seu processo de financiamento e administração, que teve como critério a racionalidade econômica (relação custo-benefício) para a distribuição e a utilização dos recursos públicos.

Sustentamos que a oferta dos serviços básicos de educação e de saúde constituem estratégias fundamentais das políticas de ajuste; uma espécie de política compensatória, cujo alvo são os grupos de “extrema pobreza”. A proposta de destinar os gastos para esses grupos

visa à administração da pobreza e ao controle político da miséria, na medida em que seria preciso criar condições favoráveis mínimas para implementar as políticas de ajuste, favorecendo o processo de reprodução e acumulação do capital, em âmbito nacional e internacional.

#### **4.1 A articulação entre a reforma econômica e a reforma educacional: a sustentação do mito da educação e da ideologia da globalização**

Distintos países, entre os quais o Brasil, estão promovendo várias reformas, entre elas a reforma educacional e a reforma da saúde, como o resultado de um consenso, ativamente construído, de que o ajuste estrutural possibilitará a inserção do país no processo de globalização. A partir da crise estrutural do capitalismo na década de 1970 e, de forma mais expressiva, a partir da crise da dívida externa (1982), a educação e a saúde são concebidas como parte integrante do conjunto das reformas econômicas. As reformas da educação e da saúde fazem parte dos acordos de ajuste estrutural e setorial sendo, portanto, uma de suas condicionalidades.

Na política educacional brasileira e latino-americana são recorrentes, de modo geral, duas teses que se complementam. A primeira tese refere-se à falta de uma educação adequada, o que promove o crescimento da pobreza e faz persistir a desigualdade, criando a necessidade de um rápido crescimento no desenvolvimento do capital humano – núcleo sólido do processo de globalização – para conduzir a região para fora da pobreza. Essa tese se desdobra em duas diretrizes: a educação elementar forma a base mínima indispensável para a adaptação do trabalhador a um ambiente em constantes mudanças tecnológico-organizacionais, requeridas pelo mercado, e a formação profissional, não de caráter tecnológico, mas direcionada ao treinamento de mão-de-obra desempregada recentemente, que também deve atender aos interesses imediatos do mercado. A segunda tese compreende a educação como parte do ajuste estrutural, enquanto esforço desenvolvido pelas instituições internacionais para aliviar a pobreza dos países e regiões pobres.<sup>1</sup>

Nessa direção, a lógica financeira dos organismos internacionais de financiamento, em especial do BIRD e do BID, é dissimulada pelo discurso ideológico que concebe a educação e a saúde como variáveis fundamentais para a redução da desigualdade e da pobreza. Assim, os serviços sociais básicos nas áreas de educação e de saúde sustentam duas estratégias. Por um lado, os investimentos estatais nessas áreas têm como finalidade garantir as condições mínimas para o implemento das políticas de ajuste, e para administrar a pobreza, controlando politicamente a miséria. Por outro lado, a “pouca saúde” e a “baixa

---

<sup>1</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 232-233. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

escolarização” são consideradas, pelo BIRD, obstáculos para a redução da pobreza, dando sustentação ao mito do crescimento econômico e do desenvolvimento social, bem como do mito liberal da escola.

Dessa forma, se a pobreza é considerada consequência do “...baixo nível de escolarizações educacionais; pouca saúde; falta de (...) serviços para os pobres...”<sup>2</sup> as ações para aliviá-la devem incluir: a promoção de um “crescimento sustentável e estável”; a oferta de “educação, saúde e serviços básicos”<sup>3</sup>; o alcance da “eficácia das instituições públicas”; a realização do “ajuste fiscal”; a ampliação de “poder aos pobres, bem como representatividade e a possibilidade de participação nos processos decisórios”; e a promoção do “crescimento econômico.”<sup>4</sup>

Assim é que o BID destaca que “A estratégia do Banco para empréstimos nos setores sociais tem sido a de dar prioridade ao atendimento das necessidades sociais das populações urbanas e de baixa renda através de programas concebidos para melhorar tanto a qualidade como a cobertura dos serviços de educação, saúde, nutrição...”<sup>5</sup> O BIRD também reforça essa perspectiva, indicando que o objetivo seria “...dedicar dois terços do seu orçamento administrativo a atividades essenciais nas áreas definidas como metas de redução da pobreza (em particular educação, saúde, reforma agrária, e diminuição da pobreza rural, serviços urbanos para os pobres e uma rede de segurança social).”<sup>6</sup>

Na análise de documentos dos organismos multilaterais de financiamento, particularmente do BIRD e do BID, é possível identificar o consenso em torno da proposta de oferta dos serviços essenciais básicos (educação e saúde). Portanto, a política compensatória orienta as propostas do BIRD e do BID nas áreas de educação e saúde, e se

---

<sup>2</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório N° 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 279. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 105-131.

<sup>4</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório N° 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 265-275-288-298. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

<sup>5</sup> BID. Documento de País. Brasil. Washington, D.C. In: VIANNA JR, A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 156.

<sup>6</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório N° 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 266. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

verifica com clareza uma articulação entre as orientações e propostas desses organismos para as políticas de educação e de saúde e o pensamento liberal. As reformas devem vir conjugadas com iniciativas compensatórias, como, por exemplo, o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde – PACS, o Programa de Saúde da Família – PSF, o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

Especialmente na década de 1990, pode-se observar, por parte do BIRD e do BID, a concepção de que o trabalho constitui o maior bem dos pobres; noção fundamental para justificar o investimento em capital humano. Desse modo, a educação deve ser promovida para satisfazer a crescente demanda, por parte das economias, de trabalhadores flexíveis e adaptáveis, capazes de adquirir facilmente novos conhecimentos.

A educação reivindicada para a maioria da população excluída do mercado de trabalho e da participação na vida econômica, política e cultural, resume-se aos conhecimentos básicos necessários, como noções de matemática, de higiene, de leitura e escrita, e habilidades favoráveis ao mercado de trabalho, tais como flexibilidade, competência, criatividade, pois “...interessa à produção capitalista antes de mais nada a difusão de qualidades de comportamentos que gerem disposição psíquica e social para aceitar mudanças na capacidade de trabalho, impostas pela evolução das relações de trabalho e pela racionalização das formas de produção.”<sup>7</sup> A aquisição de competências sociais básicas e conteúdos específicos “...deve estar presente numa sociedade capitalista pelas exigências do consumo, na medida em que as mercadorias são constantemente substituídas por outras mais sofisticadas e exigem muitas vezes um processo de aprendizagem para sua compra e utilização.”<sup>8</sup>

Essa necessidade aumenta a importância dos conhecimentos básicos adquiridos na educação primária e secundária. Esse argumento está pautado na noção de que a pobreza se reduz à medida em que aumenta o nível de educação da força de trabalho. Isso legitima a prioridade da educação e da saúde básicas que, segundo o BIRD e o BID, além de possibilitar a obtenção de renda pelos pobres, impulsionará o crescimento econômico e o desenvolvimento social, reduzindo a pobreza.

---

<sup>7</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990, p. 157.

<sup>8</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 157.

A melhoria das condições de saúde contribui para o crescimento econômico de quatro maneiras: reduz as perdas de produção causadas por adoecimento do trabalhador; permite o uso de recursos naturais que estiverem total ou parcialmente inacessíveis por motivo de doenças; aumenta o número de crianças matriculadas em escolas e as torna mais aptas para os estudos; e libera recursos que, em vez de serem gastos com tratamento, podem ter outra destinação. (...) Entre as medidas mais importantes que os governos podem tomar para melhorar a saúde de seus cidadãos estão, portanto, as políticas econômicas conducentes ao crescimento sustentado. *Dessas políticas econômicas, aumentar a renda das pessoas carentes é a mais eficaz para melhorar a saúde.* (...) A redução ou alívio da pobreza justifica muito bem a intervenção pública na área da saúde. *Para que se consiga reduzir a pobreza são necessárias duas estratégias de igual importância: promover a utilização do bem mais importante dos pobres - o trabalho - e aumentar o seu capital humano, mediante o acesso a atendimento médico, educação e nutrição básicos.*<sup>9</sup>

La educación (...) ayuda a reducir la pobreza aumentando a productividad del trabajo de los pobres, reduciendo la fecundidad y mejorando la salud, y dota a la gente de las aptitudes que necesita para participar plenamente en la economía e en la sociedad. (...) *Gran parte del crecimiento (...) se debe al mejoramiento de la calidad de la fuerza laboral, lo que incluye más educación y mejor salud (...) La educación es un instrumento de promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Es el elemento fundamental de la estrategia aplicada por el Banco Mundial para reducir la pobreza mediante: a) una mayor utilización productiva del trabajo, que es el bien principal de los pobres, y b) la prestación de servicios sociales básicos a los pobres.* La inversión en la educación lleva a la acumulación del capital humano, que es fundamental para aumentar el nivel de ingreso y lograr un crecimiento económico sostenido. (...) La educación contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos. (...) Para que haya crecimiento se requiere invertir no sólo en capital humano a través de la educación, la salud y la nutrición, sino también en capital físico.<sup>10</sup>

Há um consenso comum de que as necessidades de retomada de crescimento são o cerne de uma estratégia de desenvolvimento. O crescimento é essencial para gerar empregos e reduzir a pobreza, e precisa ser enfatizado.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 19-20-08-58. Grifos nossos.

<sup>10</sup> A educação (...) ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, e capacita as pessoas de habilidades que necessita para participar plenamente na economia e na sociedade. (...) Grande parte do crescimento (...) se deve ao melhoramento da qualidade da força de trabalho, o que inclui mais educação e melhor saúde (...) A educação é um instrumento de promoção do crescimento econômico e de redução da pobreza. É o elemento fundamental da estratégia aplicada pelo Banco Mundial para reduzir a pobreza mediante: a) uma maior utilização produtiva do trabalho, que é o bem principal dos pobres, e b) a prestação de serviços sociais básicos aos pobres. O investimento na educação leva a acumulação de capital humano, que é fundamental para aumentar o nível de receita e conseguir um crescimento econômico sustentado. (...) A educação contribui com o crescimento econômico através do incremento da produtividade individual resultante da aquisição de habilidades e atitudes, e através da acumulação de conhecimentos. (...) Para haver crescimento é preciso investir não somente em capital humano através da educação, da saúde e da nutrição, se não também em capital físico.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington DC. Mayo, 1995b, p. xv-03-09. Grifos nossos.

<sup>11</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório Nº 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 421. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

El mejoramiento de la educación es de particular importancia para consolidar el desarrollo económico e social.<sup>12</sup>

A perspectiva de que a redução da pobreza estaria relacionada com o crescimento econômico e com investimento em recursos humanos foi exposta pelo presidente do BIRD, Wolfensohn, no pronunciamento da abertura da Assembléia Anual Conjunta do FMI (1997), “...nenhum país conseguiu reduzir a pobreza sem obter primeiro o crescimento econômico sustentado e que, por isso, seria preciso investir substancialmente em recursos humanos.”<sup>13</sup>

Como vimos, na Teoria do Capital Humano, a ênfase na educação era voltada para o trabalho, para a formação de hábitos e atitudes para a produtividade, o que fundamentou a reforma educacional brasileira desde a década de 1970. Chegou ao Brasil em um contexto em que ainda predominava a ideologia nacional-desenvolvimentista. Entre os mais destacados estudos dessa época, no Brasil, é possível citar a tese, elaborada para obtenção do grau de PhD em Economia na Universidade de Chicago, de Carlos Geraldo Langoni, publicada em forma de livro no Brasil, com o título “As causas do crescimento econômico do Brasil” (1974). Esse texto reforçava a Teoria do Capital Humano, ao considerar que a atividade fundamental da educação para o desempenho do crescimento econômico brasileiro fica mais evidente quando se comparam as taxas de retorno para a educação com as taxas de retorno para o capital físico, afirmando que o “...curso primário é o de rentabilidade social mais elevada (48% em 1960 e 32% em 1969), justificando a ampliação de investimentos nesse setor em relação aos outros níveis.”<sup>14</sup>

A Teoria do Capital Humano contribui amplamente para reforçar a tese da eficácia da educação como instrumento de distribuição de renda<sup>15</sup> e equalização social. Acumular conhecimentos (em educação e em saúde) seria a garantia de retorno econômico para os indivíduos e para a sociedade, e o investimento em recursos humanos seria fundamental para o país competir internacionalmente.

---

<sup>12</sup> “A melhora da educação é de particular importância para consolidar o desenvolvimento econômico e social.”(Trad. livre da autora). BID. **El programa de prestamos**. Washington. D.C. (On-Line). Apud Internet: [www.iadb.org](http://www.iadb.org), 1999, p. 07.

<sup>13</sup> **FOLHA DE SÃO PAULO**. 24 set., 1997, p. 2-7.

<sup>14</sup> LANGONI, C. G. As causas do crescimento econômico do Brasil. Rio, APEC, 1974, p. 111. Apud OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 193.

<sup>15</sup> “Concebendo a renda como resultante da produtividade, a diferença de rendimentos era explicada, nessa teoria, pela diferença de capacidade de produção.” OLIVEIRA, D. A. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 223.

Além de minar o estabelecimento de um sistema social e político estável, o subdesenvolvimento de recursos humanos ameaça o crescimento a longo prazo da economia brasileira. O sucesso econômico, numa economia mundial altamente competitiva e uma economia doméstica mais aberta dependem cada vez mais da produtividade, do caráter inovador e da capacidade de treinamento da força de trabalho brasileira. É altamente questionável que o Brasil possa esperar vencer esses desafios com uma força de trabalho, possuindo, em média, menos de 5 anos de educação básica. [Portanto] é certo que as taxas mais elevadas de repetência e conseqüentemente evasão entre crianças de grupos de baixa renda é um dos principais fatores que contribuem às disparidades de renda no Brasil, e também é um empecilho à produtividade do trabalho e ao crescimento econômico.<sup>16</sup>

A ênfase nas necessidades básicas, consubstanciada na Teoria do Capital Humano, e a necessidade de retorno social dos projetos de investimentos sociais, priorizando a racionalidade econômica, reaparece na defesa de serviços sociais básicos e de baixo custo para os pobres, a serem mantidos pelo Estado, enquanto possibilidade de integrá-los ao processo de desenvolvimento. Desse modo, “...proporcionar un mínimo de educación constituye una condición esencial para la participación efectiva de las masas en el proceso del desarrollo.”<sup>17</sup> Esse pressuposto fora assim enfatizado por Robert S. McNamara.

Por consiguiente, (...) una educación funcional de bajo costo puede ayudar a los pobres a participar de manera más efectiva en el proceso de desarrollo. (...) Si se quiere que el progreso económico sea rápido y equitativo, las reformas que se adopten en el campo de la educación deberán ir respaldadas por otras medidas en sectores tales como la agricultura, la salud, la nutrición y el empleo. Sólo en un contexto así puede la educación fortalecer eficazmente el potencial de aquellas naciones en desarrollo que desean asegurar la participación productiva de todos en el proceso de desarrollo.<sup>18</sup>

Os aspectos econômicos da relação crescimento econômico-trabalho-educação-renda-redução da pobreza-saúde foram definitivamente consubstanciados na Teoria do Capital Humano. Os recursos humanos são considerados pelo BIRD como os de maior rentabilidade entre os investimentos públicos, estando submetidos à lógica da racionalidade

---

<sup>16</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 13-23.

<sup>17</sup> “...proporcionar um mínimo de educação constitui uma condição essencial para a participação efetiva das massas no processo de desenvolvimento.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 05.

<sup>18</sup> Por consiguiente, (...) uma educação funcional de baixo custo pode ajudar os pobres a participar de maneira mais efetiva no processo de desenvolvimento. (...) Se se quer que o progresso econômico seja rápido e equitativo, as reformas que se adotem no campo da educação deverão estar apoiadas por outras medidas em setores tais como a agricultura, a saúde, a nutrição e o emprego. Só em um contexto assim pode a educação fortalecer eficazmente o potencial daquelas nações em desenvolvimento que desejam assegurar a participação produtiva de todos no processo de desenvolvimento. (Trad. livre da autora). MCNAMARA, R. S. Preámbulo. In: BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. ii-iii.

econômica. Desse modo, a racionalidade econômica seria o parâmetro, ainda hoje, para definir as prioridades de investimentos em educação e saúde e, conseqüentemente, a taxa de retorno social a elas inerentes.

O acesso a água potável e o controle de doenças infecciosas são bens e serviços públicos com grandes externalidades<sup>19</sup> que o setor privado não pode fornecer, ou só o faz de maneira limitada. (...) A rentabilidade da educação é especialmente elevada no nível primário, porque a alfabetização universal gera grandes externalidades para a sociedade. A educação das meninas, por exemplo, está vinculada à melhoria da saúde das mulheres e seus filhos e a taxas mais baixas de fecundidade.<sup>20</sup>

Assim, a estratégia de alívio da pobreza tem como prioridade a promoção dos direitos humanos mínimos inscritos na promoção de serviços sociais básicos aos pobres. O crescimento/desenvolvimento dos países periféricos, portanto, seria o resultado de investimentos em infra-estrutura e em recursos humanos (educação e saúde). Dessa forma, a preocupação com a redução das desigualdades sociais e da pobreza, através do investimento nas áreas de educação e de saúde básicas criam as condições favoráveis para a sustentação do mito de que o crescimento econômico geraria o emprego, e a educação possibilitaria a inserção no mercado de trabalho, reduziria a pobreza e, conseqüentemente, melhoraria a saúde, através da obtenção da renda e aquisição do conhecimento.

A falta de educação é que explicaria a diferença de renda e a situação de pobreza. Nesse sentido, no contexto da ideologia da globalização, o mito liberal da escola reforça a interpretação de que, pela educação, será possível reduzir a pobreza e as desigualdades, não apenas entre os indivíduos, mas entre as nações, conforme sustentam o BIRD e o BID.

Baixos níveis de educação são amplamente reconhecidos como uma característica associada com a pobreza, e a educação parece ser particularmente importante para explicar essas diferenças de renda no Brasil. De acordo com recente pesquisa, metade das diferenças nos rendimentos médios em diferentes áreas urbanas do Brasil podem ser explicados pela

---

<sup>19</sup> O BIRD define o que geraria essas externalidades positivas da seguinte forma. Os bens públicos são caracterizados pelo fato de que todos podem usá-los ou beneficiar-se deles sem que tais uso e benefício fiquem limitados para os demais. As externalidades positivas dos bens públicos ocorreriam, portanto, quando o consumo de um indivíduo beneficiasse aos demais. “É justo que o pacote de atendimento clínico essencial seja financiado com verbas públicas, uma vez que gera externalidades positivas e reduz a pobreza. (...) O benefício mais amplo que uma população alfabetizada representa para a sociedade é uma externalidade positiva do ensino primário.” BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 58-127-26.

<sup>20</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 55.

Educação. Além disso, os retornos à educação, os quais são geralmente altos no Brasil, são especialmente grandes em regiões de pobreza acima da média, tais como no Nordeste.<sup>21</sup>

Um nível tão baixo de escolarização ameaça o estabelecimento de uma sociedade democrática estável, arruína o crescimento econômico do Brasil a longo termo e coloca sérias dúvidas quanto a capacidade da sociedade brasileira (...) para enfrentar os desafios da atual economia mundial altamente competitiva. (...) considerando que níveis de baixa renda estão associados a baixos níveis de educação, os esforços de redução de pobreza continuarão a ser limitados no Brasil, a não ser que paralelamente a esses esforços sejam feitos significativos investimentos em educação.<sup>22</sup>

Sin embargo, la productividad del trabajo está determinada en gran parte por los conocimientos de las personas, que son resultado sobre todo de la educación. La fuente principal de las diferencias de nivel de vida entre a las naciones son las diferencias de capital humano, las que también son, en gran medida, producto de la educación.<sup>23</sup>

...la educación se convierte en un factor que refuerza las desigualdades en vez de reducirlas. (...) la educación es percibida cada vez más, y con razón, como un elemento vital para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en el ingreso. (...) Cada vez más, la educación está siendo percibida como el principal catalizador del desarrollo.<sup>24</sup>

...o progresso na educação é um requisito para sustentar o crescimento a longo prazo assim como para aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade de renda (...) Os níveis de pobreza, assim, como os índices de desigualdades excepcionalmente altos do Brasil, estão ligados as grandes disparidades no desenvolvimento regional, educação, saúde (...) gastos públicos. (...) Os baixos índices de educação permanecem uma determinante central dos altos índices de pobreza.<sup>25</sup>

A educação, ao ser concebida como mecanismo de mediação na redução das desigualdades sociais e superação do próprio atraso do desenvolvimento brasileiro, cumpre

---

<sup>21</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 12.

<sup>22</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 10.

<sup>23</sup> “Contudo, a produtividade do trabalho está determinada em grande parte pelos conhecimentos das pessoas, que são resultado, sobretudo, da educação. A fonte principal das diferenças de nível de vida entre as nações é a diferença de capital humano, que também são, em grande medida, produto da educação.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar**. Washington DC. Mayo, 1995b, p. xxxi.

<sup>24</sup> ...a educação é percebida cada vez mais, e com razão, como um elemento vital para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades de renda. (...) Cada vez mais a educação está sendo percebida como o principal catalisador do desenvolvimento. (Trad. livre da autora). BID. **La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo**. [Este documento fue preparado por Claudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro, Larry Wolff y Marcelo Cabrol de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible]. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998, p. 01-02.

<sup>25</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A Estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 95-103.

sua “...função ideológica de dissimular os mecanismos de discriminação da própria educação, bem como; os da ordem econômica. As desigualdades entre as classes sociais bem como a dissimulação que as produz (pela educação) são produto da ordem econômica capitalista.”<sup>26</sup>

Sob a argumentação de que, por meio de reformas institucionais e administrativas nos setores do Estado e nas instituições escolares, se contemplarão as exigências de produtividade, qualidade e competitividade, tendo como parâmetro a racionalidade econômica, o processo de reforma “...viabiliza e dissimula os interesses econômicos”<sup>27</sup>, utilizando-se mais uma vez, em nossa história, da “...noção de inadequação da educação brasileira à realidade nacional como instrumento de dissimulação das relações internas e externas de dominação.”<sup>28</sup> Assim, é preciso compreender a “...complexidade das mediações por que passa a realidade educacional produzida pelas contradições inerentes ao modo de produção vigente, numa sociedade que se articula de forma subordinada às contradições geradas pelo avanço das relações internacionais de dominação.”<sup>29</sup>

Para justificar a necessidade das reformas nos sistemas de ensino, o BIRD aponta as transformações que ocorreram nos últimos anos no mercado de trabalho, como consequência das reformas econômicas, da integração da economia mundial e dos avanços tecnológicos, entre outros. Segundo essa instituição, um dos desafios dos países em desenvolvimento, em relação aos seus sistemas educativos, seria a redução da distância entre a reforma das estruturas econômicas e a reforma educativa, pressuposto que, como vimos, tem sustentado o mito liberal da escola e da ideologia da globalização.

Portanto, na década de 1980, e principalmente na década de 1990, a globalização é a noção mais insistentemente evocada para justificar a inevitabilidade das reformas. A educação, em particular, é considerada fundamental na medida em que é compreendida como um dos principais mecanismos para impulsionar os países em desenvolvimento para a

---

<sup>26</sup> CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alvez, 1979, p. 60.

<sup>27</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 42.

<sup>28</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990, p. 13.

<sup>29</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 13.

sociedade globalizada. A educação encontra-se decisivamente e crescentemente no centro das proposições do BIRD, como um requisito imposto pela globalização.<sup>30</sup>

As medidas, na agenda do BIRD, sustentam que “...*para mejorar el acceso, la equidad y la calidad es preciso introducir cambios en el financiamiento y administración del sistema de educación.*”<sup>31</sup> Nesse sentido, para dar sustentação ao discurso de que a escola está defasada em relação ao processo produtivo, as formulações do BIRD visam construir um consenso de que a falta de prioridade para as reformas no financiamento e na administração da educação tem acarretado custos econômicos, sociais e políticos para os países em desenvolvimento.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as conseqüências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição.<sup>32</sup>

...los cambios en la tecnología y en las estructuras económicas, las demoras en reformar los sistemas de educación dan como resultado un menor crecimiento y una mayor pobreza. (...) La educación puede ayudar a reducir la desigualdad, proporcionar nuevas oportunidades a los pobres y, por consiguiente, aumentar la movilidad social.<sup>33</sup>

É pertinente destacar que a concepção de que os sistemas educativos não estariam respondendo às necessidades do desenvolvimento e, portanto, de que seria necessário reformá-los, já estava presente no discurso de Robert S. McNamara, em 1975, quando afirmava que

---

<sup>30</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 80-81-09. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>31</sup> ...para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade é preciso introduzir mudanças no financiamento e administração do sistema de educação. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington DC. Mayo 1995b, p. xvii. Grifos nossos.

<sup>32</sup> BANCO MUNDIAL. Educação Primária. Documento de Política do Banco Mundial. Washington, D.C., 1992, p.02. Apud TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução de: Mónica Corullón. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998, p. 131.

<sup>33</sup> ...as mudanças na tecnologia e nas estruturas econômicas, a demora em reformar os sistemas de educação dão como resultado um menor crescimento e uma maior pobreza. (...) A educação pode ajudar a reduzir a desigualdade, proporcionar novas oportunidades aos pobres e, conseqüentemente, aumentar a mobilidade social. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación** - estudio sectorial del Banco Mundial. 1995, p. iii-xviii.

...los sistemas educativos de los países en desarrollo están, con demasiada frecuencia, mal concebidos y no se adaptan a sus necesidades en materia de desarrollo (...) Desde que el Banco Mundial decidió iniciar en el campo del desarrollo de la educación, en 1962, su meta ha sido básicamente la de ayudar a los países en desarrollo a reformar y ampliar sus sistemas educativos de manera que éstos puedan contribuir más plenamente al desarrollo económico.<sup>34</sup>

A redefinição das ações do Estado vem sendo operada, entre outras medidas, por meio da reforma do financiamento e da administração das instituições públicas de educação e de saúde. Desse modo, se a política educacional está consubstanciada numa dinâmica de reformas que visam, ao mesmo tempo, viabilizar a satisfação e dissimular os interesses econômicos, a necessidade de manutenção do mito liberal da escola, como mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico-social do país, tem se justificado justamente no discurso de que a escola está defasada em relação ao processo produtivo.

Tem sido constante a crítica de que a defasagem da escola em relação ao processo produtivo, além aumentar o contingente de desempregados desqualificados, implica na redução do crescimento econômico. O BIRD destacou, na década de 1970, que “...entre las medidas que se sugieren para hacer frente a los problemas que surgen en el sector moderno figuran: incrementar la demanda de recursos humanos capacitados, adaptar la educación a las exigencias del empleo<sup>35</sup> (...) y modificar la pauta de la demanda de educación...”<sup>36</sup>

Tornou-se comum atribuir à escola e à formação a responsabilidade pelo atraso tecnológico e produtivo nacional e, portanto, considerar a educação responsável pelo atraso econômico e social do país. Inclusive, “Parece tendência comum entre educadores brasileiros a aceitação do pressuposto da vinculação indissolúvel entre o avanço técnico da produção e a qualificação da força de trabalho e entre essa qualificação e a escola. Isso

---

<sup>34</sup> ...os sistemas educativos dos países em desenvolvimento estão, com demasiada frequência, mal concebidos e não se adaptam as suas necessidades em matéria de desenvolvimento (...) Desde que o Banco Mundial decidiu iniciar no campo do desenvolvimento da educação, em 1962, sua meta tem sido basicamente a de ajudar aos países em desenvolvimento a reformar e ampliar seus sistemas educativos de maneira que estes possam contribuir mais plenamente ao desenvolvimento econômico. (Trad. livre da autora). MACNAMARA, R. Preâmbulo. In: BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. i.

<sup>35</sup> Nessa questão haveria “...necessidade de reorientar os planos de estudos a fim de que exista uma relação prática entre o ensino que se oferece e os empregos.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 25.

<sup>36</sup> “...entre as medidas que se sugerem para fazer frente aos problemas que surgem no setor moderno estão: incrementar a demanda de recursos humanos capacitados, adaptar a educação às exigências do emprego (...) e modificar a pauta da demanda da educação...” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 04.

induziu e tem induzido à defesa veemente da reforma educacional como requisito essencial da adequação do sistema à expansão econômica.”<sup>37</sup>

O discurso que dá sustentação ao mito liberal da escola como promotora de ascensão social, de formação para o emprego, de desenvolvimento tecnológico, econômico e social da sociedade brasileira, é o da falta de cumprimento dos requisitos educacionais<sup>38</sup> para formar um trabalhador polivalente, flexível e participativo. A necessidade de construir um discurso hegemônico consensual, de um indivíduo produtivo, competitivo, flexível e criativo, está associada a Pedagogia das Competências, das Inteligências Múltiplas que são versões pedagógicas que correspondem ao neoliberalismo na política, na economia e na globalização. Para sustentação dessa perspectiva atual da política educacional, a noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, é fundamental uma vez que “...se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo.”<sup>39</sup> Conceitos como iniciativa, participação, envolvimento, compromisso, etc. devem fazer parte dos currículos, pois o indivíduo neoliberal é o cidadão privatizado, responsável, dinâmico, criativo, competitivo e consumidor.<sup>40</sup>

Sobre essa questão, merece destaque a reforma curricular brasileira, traduzida nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, e que está permeada de valores favoráveis ao mercado.

A ênfase na incorporação de hábitos, atitudes e valores, na proposta curricular, reflete a crença de que a construção de uma sociedade mais justa poderia ser concretizada através da

---

<sup>37</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papirus, 1990, p. 152.

<sup>38</sup> De acordo com CUNHA, L. A. **Escolaridade e trabalho**: quatro estudos sobre a fixação dos requisitos educacionais. Rio de Janeiro: Revista Fórum, 2 (1):21-44, jan/mar. 1978, p. 44, a elevação dos requisitos educacionais está “...intimamente ligada às mudanças dos processos de discriminação social”, promovendo o “...levantamento de barreiras monopolistas no mercado de trabalho”. Ainda acerca dos requisitos educacionais, cf. APPLE, M. W... (et al.); GENTILI, P; (Org.). **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995. FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

<sup>39</sup> VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, p. 70.

<sup>40</sup> Cf. FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.; \_\_\_\_\_. (Org.) **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998. \_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista, São Paulo: Cortez, 1993.; APPLE, M. W... (et. al.); GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. - (Coleção estudos culturais em educação.); SILVA, T. T.da & GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S. A.** Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, CNTE, 1996.; BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001.

formação ideal de cidadãos. (...) Ao Estado caberia o papel de promover políticas que se assentassem sobre a liberdade cultural. Nesse quadro, a educação é concebida como fator de coesão social, desde que tenha como princípio o respeito à diversidade e à especificidade dos homens. (...) os temas transversais contêm mais objetivos morais do que cognitivos, que apagam as contradições sociais e estabelecem os rumos que ‘possibilitariam’ a construção da sociedade inclusiva. (...) Para o combate ‘eficaz’ dos problemas sociais, os PCNs incorporam os temas transversais presentes também na proposta curricular espanhola. (...) A reforma educacional espanhola e a brasileira privilegiam os objetivos morais em detrimento dos cognitivos.<sup>41</sup>

Dessa forma,

A visão dos conhecimentos que devem ser ministrados na escola, tendo como fonte de orientação os PCNs e seus Temas Transversais, tem por pressuposto que o modelo de ciência até então vigente na sociedade precisa ser superado. Em função das grandes transformações econômicas, tecnológicas, culturais e outras, adeptos desse entendimento afirmam que as ciências e o conhecimento delas decorrentes precisam passar por um processo de superação. A sociedade capitalista, agora sob a égide da globalização do mundo, da economia, da cultura, dos valores, dos homens, bem como do grande desenvolvimento tecnológico, evidencia que o conhecimento especializado não serve mais como referencial para a aprendizagem.<sup>42</sup>

O documento *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial* (1995), explicita qual deveria ser a tarefa da educação, nos países em desenvolvimento, para o processo de produção do conhecimento.

Es cada vez más evidente que para tener éxito en este nuevo mundo los países deben poner en práctica reformas basadas en el mercado y continuar invirtiendo en conocimientos. La tecnología de la información confiere gran importancia a la educación. Para que los países en desarrollo saquen provecho de la economía basada en los conocimientos, necesitan sistemas de educación que impartan conocimientos tecnológicos a la gente y la haga receptiva a las innovaciones. Al mismo tiempo, la tecnología ofrece a los países oportunidades de producir trabajadores adaptables.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> BARBOSA, R. De C. R. **Liberalismo e reforma educacional**: os parâmetros curriculares nacionais. Campinas, FE: São Paulo, 2000, p. 75-82-78-85.

<sup>42</sup> JACOMELI, M. R. M. **Dos estudos sociais aos temas transversais**: uma abordagem histórica dos fundamentos teóricos das políticas educacionais brasileiras (1971-2000). Campinas, SP, 2004, p. 03. Tese (Doutorado em Educação – Área de concentração História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas.

<sup>43</sup> É cada vez mais evidente que para ter êxito neste novo mundo os países devem colocar em prática reformas baseadas no mercado e continuar investindo em conhecimentos. A tecnologia da informação confere grande importância à educação. Para que os países em desenvolvimento tirem proveito da economia baseada nos conhecimentos, necessitam sistemas de educação que dividem conhecimentos tecnológicos às pessoas e haja receptividade às inovações. Ao mesmo tempo, a tecnologia oferece aos países oportunidades de produzir trabalhadores adaptáveis. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo, 1995b, p. xxxii.

Também é preciso considerar que, quando nos PCNs,

...afirma-se que não se deve formar o indivíduo apenas no tocante às ‘habilidades imediatamente demandadas pelo mercado de trabalho’, não está sendo formulada qualquer crítica à idéia da educação regida pelo mercado. O que está aí sendo defendido é que o mercado seja respeitado em seu caráter dinâmico, o que exige um processo de adaptação constante e, portanto, também dinâmico, da parte dos indivíduos. Por isso torna-se tão central o lema ‘aprender a aprender.’<sup>44</sup>

Portanto, para os países em desenvolvimento, caberá a absorção de tecnologia de ponta produzida nos países desenvolvidos. O “*Informe sobre o desarrollo mundial – El conocimiento al servicio del desarrollo*” (1998-1999), que deixa muito evidente qual o significado do conhecimento considerado necessário para os países pobres ou em desenvolvimento, no processo de globalização, na chamada “sociedade do conhecimento.” “Los factores fundamentales para la adquisición de conocimientos en la exterior son tres: un régimen comercial abierto, la inversión extranjera y la concesión de licencias de tecnologías. (...) La concesión de licencias de productos tecnológicos desempeña un papel de creciente importancia en la adquisición de conocimientos por los países en desarrollo.”<sup>45</sup>

Esse discurso vem incorporando outros elementos que dão sofisticação ao processo, como por exemplo o desenvolvimento das competências específicas e habilidades básicas, habilidade cognitiva, cidadania, valorização da cultura local, identidade cultural, responsabilidade, respeito às diferenças, convívio social, consciência cívica, consenso, ética, justiça social, tolerância, cultura de paz, valores comuns, fortalecimento da diversidade, competitividade, criatividade etc., apresentados em vários documentos. Dentre eles destacamos o Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, intitulado “Educação: Um Tesouro a Descobrir”, conhecido como Relatório Jacques Delors<sup>46</sup>, “*Prioridades y Estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco*

---

<sup>44</sup> DUARTE, N. **Yigotski e o “aprender a aprender”**. Críticas às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001, p. 64.

<sup>45</sup> “Os fatores fundamentais para a aquisição de conhecimentos externos são três: um regime comercial aberto, o investimento estrangeiro e a concessão de licenças de tecnologias. (...) A concessão de licenças de produtos tecnológicos desempenha um papel de crescente importância na aquisição de conhecimentos pelos países em desenvolvimento.” BANCO MUNDIAL. Informe sobre o desarrollo mundial – El conocimiento al servicio del desarrollo. Resumen. Washington, D. C. 1998-1999, p. 09. Apud NAGEL, L. H. **O Conhecimento a serviço do desenvolvimento**: Uma revolução “conceitual” e prática. (mimeo). 2000, p. 05.

<sup>46</sup> Os quatro pilares do conhecimento apresentados no Relatório Jacques Delors (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser) integram as diretrizes curriculares para a área da saúde. Ver, a respeito, RODRIGUES, R. M. **Diretrizes curriculares para a graduação em enfermagem no Brasil**:

*Mundial*” (1995); “UNESCO Brasil: novos marcos de ação”, (2001); e “Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber” (2001).

Desse modo, “O saber científico e tecnológico aparece, definitivamente, como mercadoria do primeiro mundo.”<sup>47</sup> “As atividades de produção do conhecimento não são prioridades no capitalismo dependente.”<sup>48</sup> Assim, “...se o sistema produtivo não é mais capaz de produzir a ‘inclusão’ social (...) as instituições educativas são reconfiguradas para atuar de modo ainda mais explícito e contundente, na produção da disciplina e da sujeição de idéias, valores, e de um modo de ser e de viver.”<sup>49</sup>

A falta de requisitos educacionais é que teria produzido um descompasso entre o processo educacional e o sistema produtivo.<sup>50</sup> Nesse sentido, *a inadequação da educação em relação ao processo produtivo reforça a crítica da inadequação do desempregado às exigências do mercado de trabalho.*

Os requisitos educacionais são tratados como responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico do país e pelo ingresso no mercado da força de trabalho, considerada hoje, sob o aspecto da qualificação e da escolaridade, ineficiente às competências exigidas pela suposta modernização produtiva e competitiva da economia brasileira e de sua integração ao mercado global. (...) A educação tem sido apresentada como a responsável, ora pela falta de qualificação adequada, ora pela falta de condições e competências que possibilitem a superação do desemprego ou do ‘atraso’ tecnológico e científico que estaria demandando nossa *integração ao mercado globalizado*. Essas disfunções e/ou atributos da educação tornaram-se mecanismos para dissimular as relações econômicas e políticas diretas entre o trabalho e as condições estruturais do capitalismo na atualidade.<sup>51</sup>

---

contexto, conteúdo e possibilidades para a formação. Campinas – SP, 2005. Tese (Doutorado em Educação – Área de Concentração Ensino, Avaliação e Formação de Professores). Universidade Estadual de Campinas.

<sup>47</sup> NAGEL, L. H. **O Conhecimento a serviço do desenvolvimento**: Uma revolução “conceitual” e prática. (mimeo). 2000, p. 04-05.

<sup>48</sup> LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidade na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001, p. 185.

<sup>49</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 45. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>50</sup> Cf. XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papirus, 1990.; DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>51</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 301-318. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

Desse modo, em relação à evolução da composição do desemprego por escolaridade no Brasil, dados demonstram a seguinte situação, em 1998: “...trabalhadores com até um 1 ano de escolaridade 6,5%; com escolaridade de 1 a 3 anos representava 11,9%; trabalhadores com 4 a 7 anos de escolaridade representavam 36,3%, e os trabalhadores com 8 anos e mais de escolaridade ficavam com 45,3% na composição da evolução do desemprego.”<sup>52</sup>

A educação e a saúde, de acordo com o BIRD, constituem-se em variáveis fundamentais para a promoção da inserção dos países em desenvolvimento ao processo de globalização (perspectiva macroeconômica), e dos pobres e desempregados à atividade produtiva (perspectiva microeconômica). Desse modo, “...na percepção desta instituição se não é possível integrar as pessoas ao tempo hegemônico (era do mercado ou globalização) pelo desenvolvimento econômico, é preciso integrá-las de uma outra forma. E a educação é a mais recorrentemente citada.”<sup>53</sup>

Numa outra perspectiva, e contraditoriamente, também se justifica o número de desempregados pelo excesso de pessoas escolarizadas, devido à expansão dos sistemas educativos. Para resolver o problema do excesso de pessoas escolarizadas que não foram incluídas pelo mercado de trabalho, o BIRD, na década de 1970, apresentou como proposta “...racionar la educación secundaria y superior...”<sup>54</sup> com medidas de contenção e seleção.

...el desempleo de personas instruidas es consecuencia de una expansión excesiva del sistema educativo, sobre todo en los niveles más elevados. Los que defienden ese concepto proponen la adopción de una política de ‘racionamiento’ de la educación que podría incluir medidas de control para limitar el acceso a determinados tipos y niveles de enseñanza, así como una selección de los alumnos basada en evaluaciones de su capacidad.<sup>55</sup>

Portanto, desde a década de 1970, os documentos do BIRD já indicavam a

---

<sup>52</sup> POCHMANN, M. **O emprego na globalização** – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo Boitempo Editorial, 2001, 151 p. 108.

<sup>53</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 259. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>54</sup> “...racionar a educação secundária e superior...” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, DC., 1975, p. 04.

<sup>55</sup> ...o desemprego de pessoas instruídas é consequência de uma expansão excessiva do sistema educativo, sobretudo nos níveis mais elevados. Os que defendem esse conceito propõem a adoção de uma política de ‘racionamento’ da educação que poderia incluir medidas de controle para limitar o acesso a determinados tipos e níveis de ensino, assim como uma seleção dos alunos baseada em avaliações de sua capacidade. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, DC., 1975, p. 25.

necessidade de conter a demanda e diminuir os custos da educação<sup>56</sup>. A educação, à qual todo ser humano deveria ter acesso, estava condicionada às metas do desenvolvimento. “Si la educación ha de contribuir al desarrollo de los sectores rural y tradicional de la economía, será preciso adaptarla a las necesidades de tales sectores. Una consecuencia importante de esta estrategia ampliada de desarrollo es que la educación de las masas constituirá una necesidad tanto económica como social.”<sup>57</sup>

Defende-se, desse modo, que os investimentos em Educação Básica (Ensino Fundamental) promoveria a maior taxa de retorno econômico e social. O BIRD, reiteradamente, afirma que, nos países em desenvolvimento, o ensino público deveria priorizar a expansão da Educação Básica (Ensino Fundamental), pois a “taxa social de rentabilidade” dos recursos investidos nesse nível é maior do que os investidos no Ensino Médio e Superior.

O enfoque da estratégia educacional do Banco no Brasil é o investimento no ensino de primeiro grau (...) porque o ensino de primeiro grau tem os maiores retornos sociais e o maior potencial para aumentar a equidade de oportunidades econômicas no Brasil.<sup>58</sup>

...a educação primária tem o retorno social mais alto e o maior potencial para aumentar a equidade das oportunidades econômicas. Dentro da educação primária, os objetivos do Banco são melhorar a sua qualidade e eficiência...<sup>59</sup>

El gasto de más fondos públicos por estudiante da la enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de los países porque la rentabilidad social da la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria. (...) Las circunstancias de los países son diferentes pero, en general, las tasas más altas de rentabilidad son las de la educación primaria, seguidas de las tasas de la educación secundaria y de las de la educación superior...<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Para diminuir os custos da educação as propostas incluíam, por exemplo, o ensino de massas a partir de recursos como o rádio e a TV. BANCO MONDIALE. **Éducation**. Étude Sectorielle. Paris, France, 1971, p. 24.

<sup>57</sup> “Se a educação pode contribuir com o desenvolvimento dos setores rural e tradicional da economia, será preciso adaptá-la às necessidades de tais setores. Uma consequência importante desta estratégia ampliada de desenvolvimento é que a educação das massas constituirá uma necessidade tanto econômica como social.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 16.

<sup>58</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 25.

<sup>59</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 16.

<sup>60</sup> O gasto de mais recursos públicos por estudante do ensino superior que por estudante primário é ineficiente na maioria dos países porque a rentabilidade social do ensino superior é geralmente menor que a do ensino primário. (...) As circunstâncias dos países são diferentes mas, em geral, as taxas mais altas de rentabilidade são as da educação primária, seguidas das taxas da educação média e da de educação superior... (Trad. livre da

As elsewhere in the world, research in Brazil demonstrates that social returns to investment in primary education (36 percent) are considerably higher than investment in either secondary (5 percent) or tertiary education (21 percent).<sup>61</sup>

Na realidade, uma análise histórica nos revela que, no Brasil, o avanço das relações capitalistas prescindiu do sistema escolar.<sup>62</sup> A escolarização representou a via de acesso e de ascensão, dentro dos serviços públicos em geral, destinado às elites, consideradas cultas e esclarecidas, a quem caberia, em última instância, a responsabilidade pelo estudo e solução dos problemas nacionais de ordem econômica, política, científica e moral, conforme expressou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) em relação a renovação do Ensino Superior.<sup>63</sup>

A produção industrial brasileira não absorveu a mão-de-obra disponível. E isso não ocorreu apenas em consequência da liberalização promovida pela mecanização, mas pela própria “inadaptabilidade”<sup>64</sup> da mão-de-obra disponível em relação às novas formas de

---

autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo 1995b, p.43-03.

<sup>61</sup> “Como em outras partes do mundo, a pesquisa no Brasil, mostra que o retorno social do investimento em educação primária (36%) é consideravelmente maior que o investimento quer na educação secundária (5%) quer na superior (21%).” WORLD BANK. *Brazil: State of Espirito Santo: basic education project*: Staff Appraisal Report. Washington , D. C. 1995, p. 11.

<sup>62</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990, p. 113-155, destaca que as empresas preferiram promover diretamente o treinamento de que necessitavam, inspirando o Estado brasileiro e o empresariado nacional a criação do sistema paralelo de ensino, como o SENAC e o SENAI, destinados ao treinamento rápido e à reciclagem. Destaca, ainda, que essas medidas legais do governo autoritário confirmaram, na prática, a clara compreensão dos limites da escola nesse setor. Esses limites inerentes à educação escolarizada não significaram, contudo, que numa ordem capitalista a reforma educacional seja desnecessária ou não interesse ao empresariado. Do ponto de vista do “trabalho intelectual”, por exemplo, houve contribuição da escola na qualificação de profissionais de alto nível para as funções de planejamento, administração e supervisão, que garantem as condições técnico-administrativas necessárias a produção, tanto dentro das empresas, como na própria burocracia estatal.

<sup>63</sup> De acordo com XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990, p. 79-80-112-165, “...as camadas privilegiadas dispunham de tempo para uma escolarização mais prolongada e sem dúvida optavam por aquelas que desse acesso às atividades profissionais efetivamente ascensionais, para as quais só o ensino superior encaminhava. Isso excluía de imediato os cursos técnico-profissionais, que impediam legalmente o acesso aos cursos superiores mais valorizados.”

<sup>64</sup> “O capitalismo brasileiro, consolidado em sua fase industrial através da importação tecnológica, caracterizar-se-ia pela baixa absorção da mão-de-obra disponível e por uma produção sofisticada acessível a um mercado consumidor interno restrito, de alto poder aquisitivo. Dispensava, com esse perfil típico dos pólos periféricos do capitalismo moderno, tanto o incremento da produção científica e tecnológica, como a qualificação de mão-de-obra em larga escala. Grande parte da população, assim como muitas regiões do país, não se inseriam na nova ordem econômica, da mesma forma que permanecia alijada da vida política nacional.” XAVIER, M. E. S. **Política educacional brasileira**. II Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Caracas, Venezuela, 1999, p. 05. Ainda a respeito da “inadaptabilidade” ver SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo:Alfa-Ômega, 1976.

produção, o que levou as classes dominantes nacionais ao planejamento e implementação do processo migratório, para o avanço das relações capitalistas no país.<sup>65</sup> Neste sentido, “... a base técnica e os processos de produção empregados desde o início da industrialização brasileira prescindiram do aproveitamento de indivíduos com maiores requisitos de escolaridade. ....”<sup>66</sup>

Essa situação parece demonstrar que não há descompasso entre o processo educacional e o econômico e que, portanto, a ênfase na denúncia de um ‘ineficiente sistema educacional’ apenas reforça a interpretação de que a escola e a formação profissional são responsáveis pelo ‘atraso’ tecnológico, produtivo ou econômico nacional, escamoteando os verdadeiros motivos geradores dessa situação. (...) o nível educacional e de qualificação são mais uma das variáveis para o processo seletivo de contratação de mão-de-obra e de redução dos custos com os trabalhadores, do que efetivamente algum impedimento para o processo de desenvolvimento econômico em curso.<sup>67</sup>

É assim que a política educacional, consubstanciada no processo de reestruturação econômica, passa a viabilizar os próprios valores do mercado e suas exigências ideológicas, sob a insistência, “...dos teóricos do capital, em associar desenvolvimento econômico-social com educação, supondo ganhos de competitividade e produtividade, e nesse aspecto, a educação básica e profissionalizante são tratadas como variáveis fundamentais.”<sup>68</sup>

A escola, na evolução do capitalismo, especialmente num contexto em que as camadas médias em expansão buscavam ascensão social, via ascensão ocupacional, funcionou com uma espécie de controle entre a oferta e a demanda de ocupações. Como a contenção<sup>69</sup> da oferta de ensino, ao atingir essas camadas, gera conflitos políticos, o

---

<sup>65</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1990, p. 145-146.

<sup>66</sup> SALM, C. & FOGAÇA, A. Desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos. In: Projeto: **Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil**. Coordenação: COUTINHO, Luciano G. – IE/Unicamp, SUZIGAN, Wilson IE/Unicamp. Campinas, SP, 1990, p. 19. (mimeo.).

<sup>67</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 296-297. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>68</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p. 40.

<sup>69</sup> Cf. XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1990. CUNHA, L. A. C. R. **Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1972. (Coleção Meta).

prolongamento da escolaridade e o conseqüente retardamento do ingresso dos aspirantes ao mercado de trabalho têm sido a solução conciliatória por excelência.<sup>70</sup>

A necessidade de promover reformas na educação e na saúde está inscrita no contexto mais amplo do processo de reestruturação econômica do país.

...o BID, FMI e Banco Mundial, convergem e articulam os condicionantes requeridos às políticas macroeconômicas diagnosticadas que devem se materializar nos ajustes estruturais e setoriais implementados em cada país mutuário submetidos aos empréstimos internacionais. (...) A implementação de ajustes estruturais e setoriais empreendidos no Brasil (...) respondem aos interesses dominantes internos e externos.<sup>71</sup>

Desse modo, a concepção da educação como mecanismo para a superação do atraso e produção de tecnologia, bem como da redução da pobreza e promoção da saúde, do emprego e da renda, indicam que os objetivos definidos pelo BIRD, pelo BID e pelo FMI nos empréstimos de ajuste estrutural e setorial e as estratégias definidas por essas instituições, justificam-se econômica e politicamente nesse processo, vinculando a política de saúde e de educação aos interesses do capital nacional e internacional.

#### **4.2 A reforma da educação: as parcerias, a municipalização, a privatização e os critérios de produtividade, de racionalidade econômica, de concorrência e de qualidade como referências**

Como vimos no terceiro capítulo, os empréstimos para os ajustes estruturais e setoriais possuem características comuns, entre elas, a de dar suporte às reformas institucionais e econômicas, e racionalizar os programas de investimento do setor público. Os projetos financiados para o Ensino Fundamental pelo BIRD, nas décadas de 1980 e 1990, integraram-se ao conjunto das reformas estruturais e setoriais e, portanto, ao processo de reforma e modernização do Estado brasileiro. Desse modo, a reforma educacional integra e viabiliza, ao mesmo tempo, algumas das ações específicas e gerais dos programas de

---

<sup>70</sup> XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papirus, 1990, p. 156.

<sup>71</sup> DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas- SP, 2005, p. 210-219. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

ajustes estruturais e setoriais, contribuindo para reorganizar a própria estrutura do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a sua responsabilidade para com a política social.

O primeiro “Projeto Nordeste de Educação Básica” (EDURURAL), aprovado em 1980, visou a melhoria das escolas primárias nas áreas rurais nordestinas através do financiamento da construção e renovação de salas de aulas; fornecimento de livros didáticos e outros materiais de ensino; treinamento em serviço dos professores e fortalecimento institucional em selecionados municípios pobres de nove estados do Nordeste.<sup>72</sup> O Projeto Educação Básica Urbana (MONHANGARA), aprovado em 1983, visou apoiar a expansão e melhoraria da qualidade dos sistemas de educação primária em determinadas áreas urbanas (bairros de baixa renda) de crescimento rápido, nas regiões Norte e Centro-Oeste.<sup>73</sup> Dessa forma, “...os empréstimos do Banco ao Brasil desde os anos 80 vêm enfocando cada vez mais a educação primária, particularmente em regiões carentes.”<sup>74</sup> “Em todos os setores, nossa estratégia para o Brasil enfatiza melhoras na eficiência dos gastos públicos e, nos setores sociais, melhor escolha da população alvo e ampliação da prestação de serviços aos pobres.”<sup>75</sup>

A política assistencialista compensatória contempla as áreas de educação e saúde básicas para atender a população pobre. Assim, o BIRD destacou que “...para melhorar a qualidade do ensino básico, o Governo adotou uma estratégia dupla: i) melhorar a qualidade do insumo educacional principal (...) – os professores; e ii) *desenvolver um modelo escolar integrado, visando servir as necessidades educacionais e de saúde e nutrição das crianças pobres.*”<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 26.; BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade).** Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 16-17.

<sup>73</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 27.; BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade).** Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 17.

<sup>74</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade).** Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 16. ; BANCO MUNDIAL. **Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 26.

<sup>75</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 30.

<sup>76</sup> Idem., Ibidem., 23. Grifos nossos.

Na década de 1990, a intervenção do BIRD na política educacional dos países em desenvolvimento teve um “total de financiamento combinado de cerca de US\$ 1 bilhão”, com a aprovação de seis projetos que contemplaram treze estados brasileiros.<sup>77</sup>

A continuidade e a expansão das ações do Projeto de Educação Básica para o Nordeste foi contemplada com o financiamento do Programa FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola<sup>78</sup>, previsto para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e envolvendo recursos na ordem de US\$ 1,3 bilhão. O programa FUNDESCOLA foi planejado para ser desenvolvido em três projetos, sendo que a previsão do último é para 2006.

Os projetos foram financiados visando a apoiar “...a estratégia e as prioridades do Banco para o setor...” e exigiram “...um envolvimento substancial do Banco em supervisão.”<sup>79</sup> Nesse sentido, no processo de negociação dos projetos, há acordos que visam a conciliar os interesses nacionais e internacionais que estão articulados ao processo de reprodução e acumulação do capital, visto que esses projetos são negociados com os juros convencionais que vigoram no mercado privado de crédito. A dinâmica dessa relação econômico-política, que permeia as negociações e envolve os interesses nacionais e internacionais, inclui a participação dos estados no processo, para justamente definir as ações que estão condicionadas às orientações e propostas prescritas pelo BIRD.

Pode-se verificar que as condicionalidades referentes às orientações e propostas do BIRD estavam presentes, por exemplo, no processo de negociação dos projetos com os estados da região do Nordeste e o estado de Minas Gerais.

O projeto [Nordeste II] foi preparado em conjunto pelo Ministério da Educação e do Desporto (SEF) nos níveis federal e pelas Secretarias de Educação dos quatro estados participantes [Ceará, Maranhão, Sergipe e Pernambuco], com assistência periódica das missões do Banco. Uma equipe de preparação foi encabeçada pela Secretaria do Ensino Fundamental (SEF) no MEC. (...) Como condição para apresentação à Diretoria, cada estado

---

<sup>77</sup> Dos projetos financiados, dois continuaram para a região do Nordeste, com abrangência a todos os estados: “Educação Básica no Nordeste II” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe) e “Educação Básica no Nordeste III” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Os demais projetos foram para os estados de Minas Gerais - “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais”; São Paulo - “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo - “*State of Espírito Santo Basic Education Project*”; e Paraná - “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” – PQE.

<sup>78</sup> Sobre o Programa FUNDESCOLA e demais projetos de Educação, Saúde e Proteção Social aprovados pelo BIRD que estão em atividade ou foram concluídos ver: <http://www.obancomundial.org>.

<sup>79</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 16.

preparou seu Plano Operacional Preliminar para o componente de Gestão Educacional do projeto, com atividades detalhadas e custos (...) A condição de eficiência [foi] submetida por cada estado para versão final de seu plano operacional aceitável pelo Banco. (...) A doação dos Japoneses financiou a auditoria administrativa e a assistência de gerenciamento dos consultores em todos os nove estados do Nordeste, ajudando a desenvolverem suas Metas Anuais para uma Gestão Eficiente (AMETs) e apoiaram na preparação dos outros projetos de componentes.<sup>80</sup>

Como uma condição para apresentação ao Conselho Diretor do Banco, o Estado fornecerá ao Banco a versão final do documento “Projeto Qualidade na Educação Básica”, baseado na versão preliminar discutida nas negociações.<sup>81</sup>

A flexibilidade do BIRD em negociar com os estados tem a finalidade de diminuir os riscos financeiros e políticos dos projetos e garantir o lucro dos investimentos. Essa predisposição foi observada na alteração das cláusulas dos projetos financiados, na alteração de rubricas dos componentes, bem como na possibilidade anunciada de transferência de recursos entre os estados contemplados pelo Nordeste II.<sup>82</sup>

As implicações financeiras da prorrogação do PQE/PR, para dois anos, implicaram no aumento do custo “...em cerca de US\$ 224,4 milhões, um aumento de 13% sobre a estimativa inicial. (...) Os recursos da contrapartida aumentaram 25% acima da estimativa inicial...”<sup>83</sup> No PQE/PR também ocorreu a alteração de rubricas, envolvendo os componentes de Materiais Pedagógicos e de Rede Física.

Recursos substanciais foram realocados dos componentes de expansão da rede física e materiais pedagógicos para os componentes de capacitação de professores e desenvolvimento institucional. O componente de materiais pedagógicos foi expandido para

---

<sup>80</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 66-33-67.

<sup>81</sup> MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 56.

<sup>82</sup> “Se algum estado não alcançou suas Metas Anuais de Melhoramento Gerencial – AMETs e o MEC e o Banco determinaram que ele está inelegível para os recursos desse componente no ano subsequente, esses recursos serão realocados, a medida do possível, para outros estados que tiveram melhor desempenho.” Assim, “...caso um estado deixe de realizar as reformas gerenciais definidas em seu Plano Operacional e as Metas Anuais de Eficiência Gerencial (AMETs) pareçam ambíguas, ou se a implementação dos outros componentes do projeto apresente sérias deficiências, seria apropriado suspender todos os desembolsos para esse estado, dentro das medidas corretivas à disposição do Banco. Na medida que as alocações, dentro do cronograma para cada um dos estados, sejam menores do que a sua capacidade de absorção, a realocação de recursos através dos estados seria possível, caso necessário.” BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 45-47.

<sup>83</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 25.

incluir estantes de biblioteca, impressão de material didático para o programa Correção de Fluxo e a Coleção sobre História do Paraná.<sup>84</sup>

Nas “lições aprendidas” pelo BIRD, um dos fatores considerados fundamentais para o sucesso dos projetos é o “...sistema de programação, monitoramento e avaliação.”<sup>85</sup> Essa condição justificou a necessidade de assistência técnica com a participação de consultores nacionais e internacionais em várias atividades, dentre elas, a seleção e distribuição de livros didáticos e o processo de implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, em nível nacional, conforme o previsto no projeto Nordeste II. Assim,

...o Ministério e os quatro estados envolvidos no projeto concordaram em implementar, de forma piloto, um processo alternativo de seleção e distribuição de livros, com a assistência de consultores internacionais. (...) Para apoiar o desenvolvimento de recursos humanos na mensuração, avaliação e aplicação de testes educacionais, o projeto financiará bolsas de estudo para treinamento de alto nível em institutos de pesquisa, universidades e centros de exame qualificados, tanto nacionais quanto estrangeiros. (...) Além disso, é esperado que os estudos e assistência técnica planejados para apoiarem a instituição responsável pelos livros didáticos e merenda escolar, a FAE, bem como outras assistências necessárias para fortalecerem a capacidade institucional do MEC, ajudarão a aumentar a eficiência nos gastos educacionais a nível federal.<sup>86</sup>

Convém destacar que uma das estratégias de descentralização, a terceirização, que contou com a consultoria nacional e estrangeira, pode ser constatada no processo de avaliação e de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs.<sup>87</sup>

O critério de seleção foi concebido como um dos mecanismos para incentivar a concorrência. Esse critério foi utilizado para selecionar os estados do Nordeste em dois projetos distintos (Nordeste II e Nordeste III).<sup>88</sup>

Os dois projetos são quase idênticos nos seus objetivos e delineamento; a diferença é que apoiarão estados distintos do Nordeste. (...) Nós [BIRD] e o Ministério acreditamos que este

---

<sup>84</sup> Idem., Ibidem., p. 03.

<sup>85</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 18.

<sup>86</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 40-49-54.

<sup>87</sup> Cf. PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

<sup>88</sup> O Nordeste II e o Nordeste III visavam “...o provimento de insumos essenciais para a melhoria da educação nas escolas municipais e estaduais e o aumento da eficiência das secretarias estaduais de educação. Tendo em vista a fraca capacidade financeira e institucional da região nordestina do Brasil, esses projetos foram financiados e administrados pelo Ministério da Educação, com limitada participação estadual.” BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 17.

‘modelo competitivo’ para a seleção dos estados constitui um estímulo importante para eles realizarem as reformas administrativas e a redução de despesas com mão-de-obra...<sup>89</sup>

Os estados do Nordeste II (Ceará, Maranhão, Sergipe e Pernambuco)

...foram selecionados em conjunto pelo Banco e o MEC, com base em dois critérios: i) a qualidade e o caráter inovador dos planos de investimentos (...) e ii) *o compromisso deles implementar importantes reformas na administração da educação estadual.* (...) Como os sistemas educacionais estadual e municipal têm sido historicamente bastante independentes, com investimentos muita vezes mal coordenados, um objetivo importante do projeto consiste em ajudar os estados a melhorar a eficiência da sua administração educacional e desenvolver a capacidade de coordenação, supervisão, assistência técnica, e intermediação financeira, em face das centenas de sistemas escolares municipais existentes no Nordeste. (...) *os critérios estabelecidos para os sistemas escolares municipais receberem o apoio de investimento dentro do projeto criam incentivos para os municípios adotarem reformas gerenciais semelhantes aquelas que estão sendo estimuladas em nível estadual.*<sup>90</sup>

Nesse processo, a avaliação é considerada como um mecanismo capaz de promover a qualidade, uma vez que possibilitaria o controle público dos resultados, estimulando a concorrência entre as instituições públicas. As ações em direção à qualidade e à produtividade orientaram o processo de avaliação e o incentivo à concorrência entre as instituições públicas educativas e os integrantes nelas envolvidos. A avaliação e a concorrência teriam se viabilizado, por exemplo, nos estados do Nordeste, Minas Gerais, Paraná e São Paulo que tiveram projetos financiados pelo BIRD.

A partir do Programa Nacional do Nordeste II, o MEC deveria fortalecer sua capacidade de “...executar funções chave de supervisão e apoio em educação básica.”<sup>91</sup> As ações que foram previstas e efetivadas foram: “(i) *avaliação nacional sistemática do desempenho do sistema escolar, incluindo a realização de testes padronizados sobre o aproveitamento estudantil;* (ii) análise e disseminação política de inovações educacionais eficazes; (iii) gerenciamento de informações e estatística; (iv) transferência de recursos financeiros aos estados e municípios (...) destinados a reduzir as desigualdades por estudante...”<sup>92</sup>

Dessa forma, no Nordeste II, o Programa Nacional previu o “...apoio ao estabelecimento de um sistema nacional de padronização de testes de avaliação estudantil

---

<sup>89</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 28.

<sup>90</sup> Idem., Ibidem., p. 28. Grifos nossos.

<sup>91</sup> Idem., Ibidem., p. 48.

(SAEB).”<sup>93</sup> O estado de Minas Gerais participou em 1990 do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, em 1992, a SEE/MG estabeleceu o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais (AVA/MG).<sup>94</sup>

No estado do Paraná, a Avaliação do Rendimento Escolar (ARE) traduziu, como no estado de Minas Gerais, a política de avaliação centralizada, sob o argumento da melhoria da qualidade de ensino. Destacou-se que no PQE/PR

...o mais importante, uma cultura de auto-avaliação com base em informações periódicas precisas permeou a SEED em seus vários níveis, desde as escolas até os níveis mais altos. (...) No início de 1995, o objetivo do programa da SEED mudou da condição de ser um complemento do currículo escolar estadual ao SAEB para a introdução de uma cultura de uso de controle e auto-avaliação em nível de escola. A AVA [Avaliação do Rendimento Escolar] forneceria uma ferramenta de gestão para cada escola individualmente e para todos os níveis da administração estadual e municipal para ajudá-las a estabelecer estratégias, capacitação de professores, e relacionamento orientado com a comunidade visando melhorar a qualidade da educação.<sup>95</sup>

No estado de São Paulo “Em 1994, a SEE aplicou provas de Português e Matemática, nas 4<sup>a</sup> séries, e de Ciências, História e Geografia, além dos outros dois componentes, nas 8<sup>a</sup> séries (...) com objetivo de obter dados sobre o rendimento dos alunos da rede estadual. (...) Em 1996, a SEE aplicou provas de rendimento nos alunos de todas as escolas estaduais, das 3<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries, nos componentes: Português, Matemática, Ciências, História e Geografia...”<sup>96</sup>

Definiu-se, no projeto “Educação Continuada 1996-1998”, através do subprojeto “Avaliação do Projeto de Educação Continuada”, que deveriam “...ser avaliados (...) todos os segmentos abrangidos pelo projeto Educação Continuada, de acordo com o especificado em cada subprojeto.”<sup>97</sup> Esse subprojeto contemplou o componente “Avaliação e Divulgação” do projeto “Inovações no Ensino Básico – IEB”, do estado de São Paulo.

---

<sup>92</sup> Idem., Ibidem., p. 48. Grifos nossos.

<sup>93</sup> Idem., Ibidem., 30.

<sup>94</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 07.

<sup>95</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 22-14.

<sup>96</sup> SÃO PAULO. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Projeto de educação continuada 1996-1998**. São Paulo-SP, julho, 1996, p. 12. Sobre o resultado das avaliações realizadas no país consultar o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.

<sup>97</sup> Idem., Ibidem., p. 60.

O Contrato de Empréstimo nº 3375 BR, entre o Governo do Estado de São Paulo e o Banco Mundial, financia parcialmente o projeto 'Inovações no Ensino Básico – IEB'. Este projeto, através do Componente D – Avaliação e Divulgação – prevê financiamento para realização de estudos avaliativos, cujo objetivo é o de avaliar e acompanhar a execução das inovações. (...) o Projeto Educação Continuada reporta-se ao objetivo máximo do projeto IEB na defesa do resgate da educação de qualidade, preferencialmente para as regiões de grande carência de recursos.<sup>98</sup>

A política de avaliação fora anunciada pelo BIRD, na década de 1970, como um dos mecanismos para enfrentar o fracasso escolar.

...el Banco apoyará también los esfuerzos encaminados a identificar y eliminar las principales causas de las elevadas tasas de deserción escolar y repetición. (...) La creación de mecanismos de evaluación regular es fundamental para la administración eficaz de la educación (...) el Banco procurará evaluar en qué grado los programas educativos contribuyen a la adopción de políticas racionales que persigan en forma equilibrada los objetivos de la equidad y de otro tipo, como la eficiencia y el desarrollo de aptitudes.<sup>99</sup>

Associada ao processo de avaliação, a concorrência é concebida como um dos mecanismos para enfrentar o fracasso escolar. O projeto de inovações educacionais contemplaria o financiamento direto para as escolas que apresentassem projetos inovadores para combater a repetência estabelecendo, assim, a competição entre as escolas.<sup>100</sup>

Nos estados do nordeste

*O projeto incluirá um pequeno fundo administrado pelo MEC (sob o patrocínio da SEF), para proporcionar um estímulo especial aos sistemas escolares estaduais e municipais, no nordeste para que adotem inovações educacionais promissoras, concentradas nas primeiras 4 séries do 1º grau, particularmente para aquelas que visem a redução das repetências. (...) Recursos adicionais para apoiar esse fundo estão incluídos no Projeto Nordeste para Educação Básica III.*<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Idem., Ibidem., p. 56.

<sup>99</sup> ...o Banco apoiará também os esforços destinados a identificar e eliminar as principais causas das elevadas taxas de desistência escolar e repetência. (...) A criação de mecanismos de avaliação regular é fundamental para a administração eficaz da educação (...) o Banco procurará avaliar em que grau os programas educativos contribuem com a adoção de políticas racionais que persigam de forma equilibrada os objetivos da equidade e de outro tipo, como a eficiência e o desenvolvimento de habilidades. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 65-54-66.

<sup>100</sup> TOMMASI, L. De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998, p. 206.

<sup>101</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 47-48. Grifos nossos.

No Paraná, a competição entre as instituições escolares públicas se realizou com a participação numa competição nacional (Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar), pois o subcomponente “instituição de um fundo de premiação” não foi implementado com recursos do PQE. O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar teve a finalidade de promover a competição entre as escolas com mais de 100 alunos, com objetivo de “...mostrar resultados excelentes em termos de aprovação e graduação, e excelência em gestão pedagógica, gestão participativa e estratégica e gestão de recursos humanos, serviços de apoio, recursos financeiros e físicos.”<sup>102</sup>

Em 1991, no estado de Minas Gerais, a SEE/MG adotou um sistema de seleção competitiva de diretores (SECOM). Também estava previsto que as escolas que contribuíssem para os objetivos do projeto seriam recompensadas através do Programa de Apoio às Inovações Escolares (PAIE), do subprojeto Melhoria da Infraestrutura e Gestão da Escola. O PAIE forneceria “...fundos adicionais não destinados a salários, a serem distribuídos de forma competitiva entre as escolas que apresentarem propostas de intervenções diretamente relacionadas ao aumento de aprendizagem reduzindo, portanto, a repetência.”<sup>103</sup> O PAIE seria executado pela SEE/MG, com a colaboração das DREs e a assistência técnica de consultores. Assim, a avaliação do mérito seria realizada por uma comissão composta de consultores brasileiros e estrangeiros, sob a supervisão da SEE/MG.

Como em Minas Gerais, no Paraná também houve seleção dos diretores. Sob o argumento de promover a gestão participativa, os diretores das escolas estaduais foram eleitos pelos pais, alunos acima de 16 anos, professores, corpo docente e Núcleo Regional de Ensino - NRE. Para tanto, os candidatos foram submetidos a um “...teste elaborado pela Universidade Federal do Paraná, bem como deveriam possuir grau de instrução mais alto e um mínimo de experiência. Todos os diretores nomeados recebem capacitação em gestão administrativa e pedagógica em Faxinal do Céu.”<sup>104</sup>

Portanto, a ênfase no enfrentamento do fracasso escolar considera, além dos critérios da avaliação e da concorrência, que supostamente promoveriam a qualidade, os critérios da

---

<sup>102</sup> BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria no Ensino Público do Paraná. **Relatório da conclusão da implementação.** (Empréstimo 3.766-BR). 2002, p. 18. Grifos nossos.

<sup>103</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade).** Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 20-21-25. Grifos nossos.

<sup>104</sup> BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria no Ensino Público do Paraná. **Relatório da conclusão da implementação.** (Empréstimo 3.766-BR). 2002, p. 23.

racionalidade econômica e da produtividade. Assim, na década de 1990, os projetos financiados pelo BIRD tiveram como objetivo enfrentar o “fracasso escolar” interpretado como indicadores de ineficiência e falta de qualidade.<sup>105</sup> Segundo o BIRD

...o problema principal do ensino brasileiro (...) não é o acesso, e sim o rendimento escolar. (...) Com níveis menores de repetência e fluxos escolares mais eficientes no sistema de primeiro grau, mais recursos poderiam ser concentrados na melhora da qualidade do ensino. (...) os problemas críticos de baixos níveis de escolarização e índices relativamente altos (...) de analfabetismo entre adultos na população brasileira tem suas raízes na qualidade inferior e baixa produtividade do sistema educacional brasileiro.<sup>106</sup>

Os fatores que mais contribuíram para a baixa qualidade e a baixa eficiência do ensino público no Brasil, de acordo com o BIRD, teriam sido: estratégias de ensino inapropriadas e a “cultura da repetência”; gestão e governança ineficientes; gastos inadequados e/ou ineficientes no ensino de primeiro grau. Faltavam, ainda, livros e materiais didáticos, bem como professores adequadamente qualificados e motivados.<sup>107</sup>

O ensino de má qualidade é o maior responsável pelos baixos níveis de desempenho das escolas na América Latina. Daí porque as escolas devem ser enriquecidas com maior quantidade e melhor qualidade de insumos educativos tais como livros didáticos, treinamento seletivo de professores, tempo alocado para a aprendizagem e desenvolvimento curricular. As pesquisas relacionadas com o EDURURAL (...) indicam que a provisão de livros didáticos e a melhoria das condições de funcionamento das escolas são investimentos muito eficientes. Treinamento de professores continua sendo um importante componente de projetos de educação primária.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> É importante destacar que o PNUD, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, produziu um Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil, em 1996. Esse Relatório, ao analisar os problemas da educação no Brasil, afirmou que a quantidade de vagas não parecia ser mais um problema sério no Brasil, mas a evasão e a repetência constituíam um verdadeiro entrave. A repetência seria um dos principais fatores determinantes do custo da educação, e “...a decisão de estudar é resultante de duas forças: a atratividade da escola e do mercado de trabalho.” IPEA/PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil. Rio/Brasília, 1996, p. 41, Apud OLIVEIRA, A. D. **Educação básica: Gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 141. “O relatório concluiu que a baixa escolaridade da população infantil brasileira reflete a contraposição entre a atratividade do mercado de trabalho e a baixa atratividade do sistema escolar. Atribui ao caráter pouco atraente da escola sua baixa qualidade e sua inadequação às demandas da população pobre. A baixa qualidade de ensino é interpretada no relatório como resultante muito mais da ineficiência com que são distribuídos e utilizados os recursos do que pela escassez dos mesmos.” OLIVEIRA, A. D. **Educação básica: Gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 142.

<sup>106</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 13-23.

<sup>107</sup> Idem., Ibidem., p. 18-22.

<sup>108</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 74. (Nota Anexo B. 1).

No Brasil, segundo o BIRD, as ineficiências setoriais vêm resultando das políticas e práticas que falham ao enfrentar o problema da baixa produtividade escolar. Assim, a baixa produtividade da educação pública brasileira seria consequência não só da pobreza do processo ensino-aprendizagem, mas também da inadequação das práticas e políticas setoriais. Com ênfase no processo de reformas, no financiamento e na administração do sistema educacional, compreende que os “...problemas setoriais, todos situados dentro do escopo de ação das políticas públicas, são criados pela inadequação dos gastos com educação primária.”<sup>109</sup> A eficácia da educação dependeria “...em uma importante extensão, da disponibilidade de livros e outros materiais.”<sup>110</sup>

Na educação, a necessidade de promover reformas institucionais estaria circunscrita ao parâmetro da racionalidade econômica. “Se requiere un gran esfuerzo para acelerar el ritmo y la calidad de la educación, y existen dos formas principales de lograrlo: en primer lugar, mejorando el suministro de servicios educacionales de calidad a través de la reforma institucional, y en segundo lugar, incrementando la demanda de educación a través de una mayor calidad y un menor costo.”<sup>111</sup> Ou ainda,

En los países que tienen tasas bajas de escolarización primaria, se alentará a efectuar un examen y una revisión de las estructuras educacionales, a fin de proporcionar a las masas un mínimo de educación a bajo costo. (...) Una administración que sea eficaz y consciente de los costos, así como de la necesaria eficiencia interna y externa de los sistemas, serán temas que recibirán atención continua en todas las fases del diálogo con los prestatarios. (...) El Banco (...) seguirá apoyando el desarrollo de programas y proyectos de educación eficaces en función de sus costos, así como de métodos de aprendizaje que permitan economizar recursos.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Idem., Ibidem., p. 11-12.

<sup>110</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 32.

<sup>111</sup> “Se requer um grande esforço para acelerar o ritmo e a qualidade da educação, e existem duas formas principais de conquistá-los: em primeiro lugar, melhorando o fornecimento de serviços educacionais de qualidade através da reforma institucional, e em segundo lugar, incrementando a demanda de educação através de uma maior qualidade e um menor custo.” (Trad. livre da autora). BID. **América Latina frente a la desigualdad** – Progreso económico y social en América Latina – Informe 1998-1999. Washington, D. C., 1998, p. 141.

<sup>112</sup> Os países que têm taxas baixas de escolarização primária, serão encorajados a efetuar um exame e uma revisão das estruturas educacionais, a fim de proporcionar às massas um mínimo de educação com baixo custo. (...) Uma administração que seja eficaz e consciente dos custos, assim como da necessária eficiência interna e externa dos sistemas, serão temas que receberão atenção contínua em todas as fases do diálogo com os prestatários. (...) O Banco (...) continuará apoiando o desenvolvimento de programas e projetos de educação eficazes em função de seus custos, assim como de métodos de aprendizagem que permitam economizar

A necessidade de realizar reformas institucionais e administrativas tem como parâmetro a racionalidade econômica dos investimentos do setor público, sob o argumento de que se deve alcançar a eficiência nos gastos e na qualidade na educação. O critério da racionalidade econômica aparece, por exemplo, no Projeto “Inovações no Ensino Básico” (INOVAÇÕES), no Projeto “Educação Básica no Nordeste I” (EDURURAL), no Nordeste II, no PQE/PR e no Pró-Qualidade/MG.

Assim, “...o Projeto de Inovações na Educação Básica em São Paulo (...) tal como no projeto EDURURAL (...) inclui um componente importante de pesquisa e avaliação que contribuirá para a verificação dos tipos de investimento em educação que apresentam melhor relação custo-efetividade na melhoria da aprendizagem e no desempenho escolar de alunos cujas famílias têm baixa renda.”<sup>113</sup> Na avaliação geral do BIRD o EDURURAL “...conseguiu levar livros didáticos e outros insumos adicionais as escolas rurais, e estes tiveram impactos mensuráveis e altamente custo-efetivos na aprendizagem estudantil e no total de gastos com educação nas áreas do projeto.”<sup>114</sup>

No Nordeste II

*O foco do projeto é alcançar a racionalização dos atuais níveis de gastos nos quatro estados envolvidos (...) através de reduções do quadro de pessoal e realocações das despesas para os materiais didáticos e treinamento dos professores, com que se espera elevar a qualidade do ensino de 1º grau, traduzida em fluxos mais eficientes nos sistemas de ensino (...) Através da melhora na qualidade, o projeto contribuirá para reduzir as taxas de evasão e repetência, para aumentar o aprendizado do aluno e aumentar as taxas de aprovação nos 4 estados. Através da melhoria do fluxo dos alunos haverá uma melhora na eficiência nos gastos com educação de 1º grau nos municípios e estados.*<sup>115</sup>

O PQE/PR, “...parece ter alcançado plenamente seus objetivos de melhoria de eficiência em termos de índices de redução nas reprovações e evasão escolar. Estes

---

recursos. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C., 1975, p. 08-09-64.

<sup>113</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 17.

<sup>114</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 27.

<sup>115</sup> Idem., Ibidem., p. 54-71-72. Grifos nossos.

benefícios são muito importantes em termos de economia de recursos gastos no sistema escolar...”<sup>116</sup>

No projeto financiado pelo BIRD em Minas Gerais, também se destacou que a melhoria do fluxo de alunos seria condição para aumentar “...a eficiência dos gastos públicos com educação primária. (...) Com fluxos de alunos mais eficientes nas escolas primárias, mais gastos com educação poderiam ser direcionados para a melhoria da qualidade do ensino.”<sup>117</sup>

Isso demonstra que o critério da racionalidade e do aumento da produtividade estão associados à melhoria do fluxo normal dos alunos, por meio da redução do fracasso escolar e da correção da defasagem idade-série. O Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), com promoção automática, nos estados de “...São Paulo (1984), Minas Gerais (1985), Paraná e Goiás (1988)”<sup>118</sup>, as Classes de Aceleração, em São Paulo, a Aceleração da Aprendizagem, em Minas Gerais, e a Correção de Fluxo, no Paraná, foram as principais políticas implementadas para garantir esses objetivos.

No estado do Paraná, todas as escolas estaduais e municipais com Contrato de Parceria com o Estado participaram do CBA. O CBA iniciou com a aprovação automática na primeira e segunda série e, posteriormente, em 1993, esse “*continuum*” foi adotado no estado do Paraná, da primeira à quarta série.<sup>119</sup> Em Minas Gerais, inicialmente o CBA correspondeu ao período equivalente a 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental, unificado num mesmo bloco. A partir de 1996, o CBA foi estendido à 3ª série do Ensino Fundamental, a partir da Resolução Nº 7.915/96.<sup>120</sup> Em São Paulo, no dia 28/12/1983, é editado o Decreto 21.833, instituindo o Ciclo Básico no Ensino Fundamental. Em meados de janeiro de 1984, o Ciclo Básico é regulamentado, por meio da Resolução SE 13, de 17/01/84, fixando as normas e publicando o regulamento.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 21.

<sup>117</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. vii-15.

<sup>118</sup> MAINARDES, J. **Ciclo básico de alfabetização: da intenção à realidade**. (Avaliação do CBA no município de Ponta Grossa – PR). Campinas, São Paulo, 1995, p. 03. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

<sup>119</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 20.

<sup>120</sup> OLIVEIRA, A. D. **Educação básica: Gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 287.

<sup>121</sup> BORGES, Z. P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária**. Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002, p. 74-75.

Portanto, o CBA, ao garantir o fluxo normal dos alunos, cumpriu a regra básica da racionalidade econômica, juntamente com os programas Correção de Fluxo, Classes de Aceleração e Aceleração da Aprendizagem.

No estado do Paraná, o Programa Correção de Fluxo<sup>122</sup> teve como meta corrigir a distorção idade-série dos alunos da rede estadual de ensino, com diferença de no mínimo dois anos em relação à idade adequada à série cursada.<sup>123</sup> O Programa de Correção de Fluxo, inclusive, foi realizado no decorrer do desenvolvimento do PQE, com alteração de rubrica para a impressão do material que não estava previsto inicialmente no componente de ação “Material Pedagógico.” Portanto, o PQE, no geral, “...alcançou substancialmente seus objetivos. Conduziu a uma importante redução nos índices de reprovação e evasão escolar para toda a educação fundamental no Paraná, resultando em aumento de eficiência e custo mais baixo por aluno.”<sup>124</sup>

O relatório final do PQE/PR confirma a lógica da racionalidade econômica do Programa de Correção de Fluxo, ao concluir que

Nenhum índice de retorno financeiro foi estimado na avaliação inicial. Porém, o relatório do Banco estimou que até US\$ 80 milhões por ano foram gastos no sistema de reprovação antes do projeto. Com a forte redução nos índices de reprovação alcançados pelo projeto, mesmo supondo que estes custos foram apenas reduzidos pela metade como resultado do projeto, o período de reembolso dos investimentos do projeto seria de menos de três anos. (...) O fluxo de alunos tem, portanto, melhorado substancialmente, resultando em economia de custos para o sistema de educação fundamental.<sup>125</sup>

Pode-se afirmar, portanto, que o PQE, no estado do Paraná, ao implementar o Programa de Correção de Fluxo, viabilizou a meta da racionalidade econômica, baseado na relação custo-benefício e, ao mesmo tempo, contribuiu para a mudança das estatísticas em nível nacional, em relação à universalização do Ensino Fundamental, uma vez que, em

---

<sup>122</sup> O Programa Correção de Fluxo “...que foi implementado entre 1997 e 1999 visava o re-agrupamento de todos os alunos da quinta a sétima séries com distorções significativas de idade-série (pelo menos dois anos), em uma única sala, usando material especial e professores especialmente treinados, para acelerar o aprendizado de tal forma que eles pudessem ser promovidos para a 8ª série (também uma sala especial) depois de um ano.” BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** - Empréstimo 3766-BR. Texto Provisório Revisado. Curitiba, 2002, p. 20.

<sup>123</sup> PARANÁ. SEED. **Prestando contas 95/96**. Curitiba, PR, 1997, p. 20.

<sup>124</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 03.

<sup>125</sup> Idem., Ibidem., p. 21.

1998, nas estatísticas do estado, as crianças de 7 a 14 anos, freqüentando a escola, era de 97,7% , enquanto os índices em nível nacional eram de 96,3%, em 2000.

No estado de São Paulo, o projeto Reorganização da Trajetória Escolar no Ensino Fundamental – Classes de Aceleração, visou “...recuperar a trajetória dos alunos em situação de defasagem idade-série, com a criação de classes que desenvolvam uma proposta de aceleração de aprendizagem que integre esses alunos no percurso regular do Ensino Fundamental.”<sup>126</sup> Diante dos altos índices de defasagem idade/série, a SEE/MG criou os programas especiais de Aceleração da Aprendizagem, a partir da Resolução Nº 8.287/98.<sup>127</sup> No Nordeste II, no componente Treinamento de Professores e Diretores de Escolas, destacou-se a necessidade de: “i) uso efetivo de novos materiais pedagógicos (...) a serem fornecidos pelo projeto, incluindo novos métodos de gerenciamento de tempo em classe; e ii) sensibilização relacionada a repetência, como reforço de aprendizado para alunos lentos, e padrões de promoção mais flexíveis.”<sup>128</sup>

As recomendações do BIRD para a mudança no financiamento e na administração da educação, visando promover a redefinição dos parâmetros e prioridades do gasto público, têm incentivado a participação da sociedade civil na prestação desse serviço, e o processo de privatização e municipalização. Para alcançar essas metas, a proposta é a descentralização, considerada como sinônimo de flexibilidade nas decisões.

Es necesario además acelerar la reforma. El gasto público en educación suele ser ineficiente e inequitativo. Además, se hace cada vez más difícil financiar al gasto público en educación a medida que aumenta la matrícula en el sector público. De modo similar, la mayoría de los sistemas de educación están administrados directamente por los gobiernos centrales o estatales, que dirigen la mayor parte de sus esfuerzos a cuestiones como negociaciones sobre remuneraciones de los maestros, programas de construcción de escuelas y reformas de los programas de estudios. Este tipo de administración central deja poco margen para la flexibilidad.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> SÃO PAULO. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Projeto de educação continuada 1996-1998**. São Paulo-SP, julho, 1996, p. 05.

<sup>127</sup> Ainda a respeito do fluxo escolar dos alunos em Minas Gerais, ver OLIVEIRA, A. D. **Educação básica: Gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 303.

<sup>128</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 42.

<sup>129</sup> É necessário, além disso, acelerar a reforma. O gasto público em educação pode ser ineficiente e inequitativo. Além disso, é cada vez mais difícil financiar o gasto público em educação à medida que aumenta a matrícula no setor público. De modo semelhante, a maioria dos sistemas de educação estão administrados diretamente pelos governos centrais ou estatais, que dirigem a maior parte de seus esforços a questões como negociações sobre remuneração dos professores, programas de construção de escolas e reformas dos programas de estudo. Este tipo de administração central deixa pouca margem para a flexibilidade. (Trad. livre

É possível identificar as metas da liberalização, da privatização e da racionalidade econômica subjacente ao processo de descentralização, a partir da seguinte definição do Banco Mundial.

A crescente demanda de descentralização passou a fazer parte do processo mais amplo de liberalização, privatização e outras reformas do mercado em muitos países. Essas reformas distinguem-se uma das outras, mas o seu fundamento lógico é semelhante ao da descentralização: o poder exercido sobre a produção e prestação de bens e serviços deve ser reduzido à sua unidade mínima capaz de capturar os custos e benefícios a eles inerentes.<sup>130</sup>

Nos projetos financiados pelo BIRD, a meta da descentralização administrativa, financeira e pedagógica é operacionalizada sob o argumento de dar autonomia às instituições públicas. “O eixo autonomia na escola é parte da determinação do Banco Mundial para a descentralização da política educacional no Brasil. Essa política está sendo proposta, principalmente, por intermédio do projeto de dinheiro para a escola.”<sup>131</sup>

Dessa forma, o BIRD destaca que a autonomia e a responsabilidade das instituições educativas se efetivariam através de medidas administrativas e financeiras. Desse modo, o envolvimento da família e da comunidade na participação dos custos<sup>132</sup> e na administração da educação integra, além das ações prescritas nas medidas administrativas, as medidas financeiras que incluem as seguintes ações:

- a) utilización de impuestos de los gobiernos locales así como de los gobiernos centrales; b) participación de las comunidades locales en los costos; c) otorgamiento de donaciones a las comunidades y las escuelas, sin restricciones con respecto a la distribución posterior de los fondos; d) cobro de derechos en los niveles superiores del sistema de educación; e) fomento de la diversificación de los ingresos; f) utilización de certificados, donaciones de capitación

---

da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington DC. Mayo 1995b, p. xvii.

<sup>130</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 127.

<sup>131</sup> PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003, p. 101.

<sup>132</sup> Na década de 1970, o BIRD já indicava que seria “...preciso recurrir en mayor medida a la construcción por contratos negociados o por administración, o a algún sistema de autoayuda basado en aportaciones de mano de obra y materiales por parte de la comunidad.” “...preciso recorrer em maior medida à construção por contratos negociados ou por administração, ou com algum sistema de auto-ajuda baseado em contribuições de mão-de-obra e materiais por parte da comunidade.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975, p. 70.

‘al portador’, y préstamos educacionales, y g) financiamiento basado en el producto y en la calidad.<sup>133</sup>

As medidas financeiras, administrativas e pedagógicas prescritas para a educação integram a lógica da descentralização/centralização. Essas medidas atendem aos princípios definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), ao entender a Administração Pública Gerencial como sinônimo de modernização das instituições, com controle dos resultados, estando em sintonia com a definição da Reforma Administrativa proposta pelo BIRD.

Las medidas administrativas consisten en dar a los administradores la facultad de asignar recursos, tal como la facultad de distribuir al personal y de decidir acerca de cosas como la distribución cronológica de la jornada escolar y del año escolar y el idioma de instrucción, a fin de que respondan a las condiciones locales. (...) consiste también en facultar a los maestros para determinar las prácticas pedagógicas, dentro de ciertos límites. Esos límites están establecidos por un amplio programa nacional de estudios, respaldados por los exámenes y vigilados y apoyados por las normas, las evaluaciones del aprendizaje y los inspectores escolares.<sup>134</sup>

Nesse sentido, o repasse de recursos às escolas, como mecanismo de descentralização, atendeu à meta de mudança no financiamento e na administração da educação, proposta pelo BIRD.

No estado de Minas Gerais, a reforma educacional que se desenvolveu de 1991 a 1998 implementou mudanças na educação que repercutiram em alterações significativas na composição, estrutura e gestão da rede pública de ensino, alterando seus aspectos físicos e organizacionais. A SEE/MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais indicou

---

<sup>133</sup> a) utilização de impostos dos governos locais assim como dos governos centrais; b) participação das comunidades locais nos custos; c) concessão de doações às comunidades e às escolas, sem restrições com respeito a distribuição posterior dos recursos; d) cobrança de mensalidades nos níveis superiores do sistema de educação; e) estímulo da diversificação dos recursos; f) utilização de certificados, doações de dinheiro ‘ao portador’, e empréstimos educacionais, e g) financiamiento baseado no produto e na qualidade. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo 1995b, p. xxvii.

<sup>134</sup> As medidas administrativas consistem em dar aos administradores a capacidade de destinar recursos, tais como a capacidade de distribuir o pessoal e de decidir acerca de coisas como a distribuição cronológica da jornada escolar e do ano escolar e o idioma de instrução, a fim de que respondam às condições locais. (...) consiste também em capacitar aos professores para determinar as práticas pedagógicas, dentro de certos limites. Esses limites estão estabelecidos por um amplo programa nacional de estudos, respaldados por exames e vigiados e apoiados pelas normas, as avaliações de aprendizagem e os inspetores escolares. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo, 1995b, p. xxvii.

cinco áreas de atuação, sendo a autonomia da escola destacada como a primeira, compreendida em três dimensões: financeira, administrativa e pedagógica.

A SEE/MG já implementou um conjunto de medidas, todas apoiadas por diretrizes e decretos e seguidas de iniciativas concretas, que conjuntamente promovem a autonomia e responsabilidade pelos seus próprios resultados – dois ingredientes críticos para a qualidade da educação – a nível de escola. Como consequência dessas medidas, a SEE/MG estabeleceu um clima que propicia o aumento da produtividade das escolas. Assim sendo, Minas Gerais [foi] o primeiro estado brasileiro que simultaneamente: (a) instituiu a política de promoção automática da primeira para a segunda série; (b) instituiu o uso de testes padronizados para medir o desempenho dos alunos; (c) adotou um processo objetivo para seleção e nomeação de diretores de escola; (d) dotou os colegiados escolares de autoridade e meios para assistir os diretores na administração das escolas; (e) iniciou o repasse de recursos específicos não destinados a salários, de forma regular e transparente, diretamente para as escolas; (f) descentralizou determinadas funções administrativas para as escolas.<sup>135</sup>

Em Minas Gerais, a partir de 1992, a SEE/MG transferiu recursos não salariais para as escolas. São duas categorias que integram esses recursos: recursos vinculados (destinados a projetos e pedidos específicos das escolas) e recursos não vinculados (utilizados nos gastos com manutenção das instalações físicas e assistência aos pobres). Em 1992, a SEE/MG emitiu uma resolução que revestiu os Colegiados Escolares (órgão de supervisão das escolas compostos por professores e funcionários administrativos da escola, pais e alunos de 16 anos de idade ou mais, e presididos pelos diretores) de autoridade para determinar o uso dos recursos não vinculados. O subprojeto Melhoria da Infraestrutura e Gestão da Escola apoiou “...o programa de descentralização da SEE/MG, envolvendo a transferência de determinadas responsabilidades da direção central para as escolas apoiando assim o aumento da autonomia e da responsabilidade da escola pelos seus resultados acoplado ao aumento da participação da comunidade através dos colegiados escolares...”<sup>136</sup>

Em Minas Gerais, como proposta para alcançar a autonomia financeira, foi definido o repasse direto pelo Estado de recursos para a escola. Uma das mudanças nesse procedimento é que passou a ser competência do colegiado a aprovação da prestação de contas da escola e seu encaminhamento direto ao Tribunal de Contas do Estado, sem a mediação da Delegacia de Ensino que se transformou, posteriormente, em Superintendência Regional de Ensino – SRE. O sistema de pessoal também foi descentralizado para as

---

<sup>135</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 06.

<sup>136</sup> Idem., Ibidem., p. 07-08-24.

escolas. Com a descentralização, ou autonomia administrativa, houve esvaziamento das funções da SRE. Por meio da autonomia, as escolas foram sendo estimuladas a buscar complementação orçamentária na iniciativa privada ou em outras formas de contribuição da comunidade. Esse procedimento é garantido pela “flexibilidade” proveniente da descentralização administrativa; em que a escola, diante de escassos recursos, busque, fora do Estado, outros mecanismos para garantir sua sobrevivência.<sup>137</sup>

Em 1992, a SEE/MG requereu de cada escola o preparo e a implementação do seu próprio Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O PDE era preparado pela escola, sob liderança do seu diretor juntamente com o colegiado, o qual deveria aprová-lo. Visando à autonomia da escola, fez-se que ela se tornasse responsável pela elaboração do seu orçamento de acordo com suas necessidades. O PDE teve como objetivo o Fortalecimento do Planejamento Escolar, do subprojeto Melhoria da Infra-estrutura e Gestão da Escola.<sup>138</sup>

A estratégia da descentralização do PQE/PR desenvolveu-se através do componente “Desenvolvimento Institucional” que, dentre outros objetivos, visou “...a promoção de condições essenciais que garantam o suporte necessário para o aperfeiçoamento do modelo de gestão do sistema educacional no Estado, cujas principais características são a descentralização das ações educacionais e a parceria entre Estados e municípios, para o desenvolvimento do Ensino Fundamental.”<sup>139</sup>

O III Programa do componente “Desenvolvimento Institucional” do PQE/PR visou ao aperfeiçoamento gerencial, com objetivos como “...reorganizar administrativamente a SEED com vistas a instituir uma estrutura organizacional capacitada a cumprir com efetividade as metas definidas pelo Estado no tocante ao ensino público, segundo a proposta pedagógica e modelo de gestão compatível com esta proposta.”<sup>140</sup>

Portanto, o PQE/PR viabilizou com êxito a reforma institucional, através da reorganização da SEED - Secretaria de Estado da Educação, em 2001.

As mudanças essenciais na estrutura da organização consistiram na separação de gestão pedagógica (numa Superintendência para a Gestão Pedagógica - Gestão do Ensino -

---

<sup>137</sup> OLIVEIRA, A. D. **Educação Básica**: Gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 245-247-249.

<sup>138</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 09-24.

<sup>139</sup> PARANÁ. SEED. **Projeto qualidade no ensino público do Paraná** – PQE. Resumo do Projeto. Curitiba, PR, 1994, p. 09.

<sup>140</sup> Idem., Ibidem., p. 11.

encarregada de administrar o processo de ensino e aprendizado) da gestão administrativa (Superintendência para administração de infraestrutura – encarregada da organização física da escola – matrícula, documentação escolar, construção e autorizações operacionais). Além disso, a gestão dos Recursos Humanos foi elevada para o nível de Superintendência, e as áreas essenciais de planejamento, informação, monitoramento e avaliação foram reagrupados na Diretoria Geral respondendo pelo Secretário (inclusive as coordenações responsáveis pelas Informações Educacionais, AVA [Avaliação do Rendimento Escolar] e parcerias educacionais). A universidade do Professor continua como uma empresa pública da SEED. Um processo de descentralização (interiorização) foi iniciado para atribuir maior responsabilidades aos Núcleos Regionais (NRE), que aumentaram de 30 para 32, e como resultado melhorou o fluxo de informação entre a sede da SEED e entre os NRE e as escolas. Finalmente, o trabalho está bem adiantado quanto a um plano de gestão de carreira para todos os professores do Estado. (...) *Todos os componentes do projeto foram implementados satisfatoriamente (...). Talvez as realizações mais importante do projeto tenham acontecido na área do desenvolvimento institucional. (...) Componentes essenciais do projeto foram institucionalizados como a capacitação de professores, avaliação quantitativa do aprendizado de alunos, sistemas de gestão e de informação melhoraram muito, e a SEED foi reorganizada.*<sup>141</sup>

A proposta pedagógica também teve êxito com o PQE/PR. O componente Capacitação dos Professores “...alcançou o objetivo pretendido. Em termos de números de participantes, alcançou substancialmente mais que o planejado na avaliação (mais de 250.000 participantes, comparados a cerca de 93.500 em fase de capacitação estimados na avaliação).”<sup>142</sup> Esse componente foi previsto, num primeiro momento, na forma de um planejamento descentralizado, que se iniciaria pelas escolas e a sua implementação seria descentralizada para os Núcleos Regionais de Ensino – NRE da SEED. Entretanto, o planejamento descentralizado foi abandonado, pois foi concebido “...como não favorável à implementação rápida da reforma educacional. A fim de planejar e implantar este plano, foi criada a ‘Universidade do Professor’ - UP -, uma universidade virtual que planejará seminários centrais de motivação e de administração, bem como cursos no centro de capacitação da SEED em Faxinal do Céu.”<sup>143</sup>

Em 2001, no estado do Paraná, quase todas as escolas estaduais tinham formalmente instituído suas Associações de Pais e Mestres – APMs. As APMs administraram os recursos de vários programas (fundo estadual rotativo para manutenção das escolas e material didático, o programa “Dinheiro na Escola” do Governo Federal) e participaram cada vez

---

<sup>141</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimo 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 17-27-03. Grifos nossos.

<sup>142</sup> Idem., Ibidem., p. 07-08.

<sup>143</sup> Idem., Ibidem., p. 08.

mais no dia-a-dia da gestão escolar, bem como das escolhas estratégicas e pedagógicas. O projeto também forneceu, cada vez mais, capacitação para essas associações em áreas como a integração de escolas com a comunidade, a mobilização da comunidade, a gestão financeira legal e pedagógica. “Ficou acertado na MTR [Revisão de Meio Período] que a aquisição de toda a biblioteca e dos livros de consulta seria descentralizada às escolas e os recursos financeiros transferidos para as APMs legalmente organizadas.”<sup>144</sup>

No Ceará, um dos estados contemplados pelo Nordeste II,

...a responsabilidade pela contratação e supervisão da reabilitação de escolas em pequena escala no sistema estadual foi delegada aos diretores de escolas, como parte de uma política de descentralização e maior gerenciamento da escola. Equipes das unidades de planejamento físico das Secretarias são responsáveis pela supervisão destes trabalhos e dão auxílio técnico a diretores. (...) Em relação aos outros três estados, as unidades de planejamento físico às Secretarias contratarão serviços quando envolverem escolas administradas pelo Estado. Em todos os quatro estados, fundos para reabilitação das escolas municipais ou sua construção será transferida para as secretarias de educação dos municípios, que ficarão responsáveis pela contratação dos serviços.<sup>145</sup>

Na SEE/SP - Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, três ações estavam previstas no Projeto de Educação Continuada 1996-1998: 1) reforma e racionalização da máquina administrativa; 2) descentralização de recursos e competências; e 3) desconcentração da gestão administrativa e pedagógica. A SEE/SP argumentou que estava “...implantando uma série de medidas para assegurar às DEs [Delegacias de Ensino] e UEs [Unidades Escolares], autonomia administrativa, financeira e pedagógica, necessária para que adquiram mobilidade e flexibilidade e respondam efetivamente ao desafio da melhoria da qualidade do ensino público.”<sup>146</sup>

Desse modo, a “desconcentração da gestão administrativa e pedagógica”

...implicou mudanças no padrão de gestão da SEE, que visaram assegurar autonomia administrativa, financeira e pedagógica às instâncias responsáveis pelo atendimento mais próximo ao alunado. As primeiras medidas, neste sentido, foram a desativação das Divisões Regionais de Ensino (DREs) e o fortalecimento das Delegacias de Ensino (DEs), com a seleção de Delegados de Ensino por critérios de competência e compromisso com as diretrizes adotadas e a ampliação do módulo de Assistentes Técnicos da Área Pedagógica das Oficinas Pedagógicas das DEs. A essas medidas, seguiu-se o repasse de recursos

---

<sup>144</sup> Idem., Ibidem., p. 23-06.

<sup>145</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril, 1993, p. 58-59.

<sup>146</sup> SÃO PAULO. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Projeto de educação continuada 1996-1998**. São Paulo-SP, julho, 1996, p. 06.

financeiros para que as escolas pudessem se responsabilizar por sua conservação física e pela aquisição de materiais pedagógicos e mobiliário adequado para as classes de CB a 4ª série, para as salas-ambiente e os laboratórios (...) e pela aquisição de vídeo, antena parabólica e TV.<sup>147</sup>

A efetivação da descentralização, portanto, é confirmada pelo BIRD, ressaltando os estados e as cidades que estavam mais adiantados nesse processo.

Estados como Minas Gerais, Pará, Ceará, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e cidades como Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Cuiabá e Campinas fizeram mudanças que incluem: (i) a introdução de critérios de qualificação e eleição dos diretores das escolas; ii) programas para apoiar ou comandar o estabelecimento de conselhos escolares com responsabilidade administrativa e alguma responsabilidade financeira para escolas individualmente; (iii) o desenvolvimento de sistemas de teste de resultados no âmbito do estado ou da cidade para medir e relatar o que e como as crianças estão aprendendo; (iv) a definição de critérios operacionais transparentes para a descentralização do financiamento da educação, e (v) programas para unificar sistemas educacionais dos estados e municípios.<sup>148</sup>

Desde a década de 1970, foram criados órgãos para o desenvolvimento e administração de projetos para os acordos internacionais com a USAID, o BID e o BIRD. “O PREMEN e o PROMEM constituíram unidades gerenciais criadas no âmbito do Ministério da Educação no início dos anos 70 (...). A partir dos anos 80, foram criadas unidades de gerência, no nível federal e estadual, especialmente para administração dos projetos.”<sup>149</sup>

Portanto, as mudanças na dinâmica da Secretaria do Ensino Fundamental – SEF e das Secretarias Estaduais de Educação foram processadas, por exemplo, por meio da criação de unidades específicas para monitorar e avaliar os componentes ou programas de ação dos projetos financiados pelo BIRD, que resultaram em reformas institucionais e administrativas, criando uma nova dinâmica entre as instâncias nacionais, estaduais e municipais.

As reformas institucionais e administrativas no aparelho do Estado e nas Secretarias Estaduais de Educação se confirmaram, por exemplo, com a implementação do componente Gerenciamento Educacional, do Programa Estadual previsto no Nordeste II, do componente

---

<sup>147</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 04-05.

<sup>148</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 109.

Desenvolvimento Institucional, previsto no PQE/PR, e do componente Melhoria da Infraestrutura e Gestão da Escola, previsto no Pró-Qualidade/MG.

Nas negociações do Nordeste II, o tomador deu garantias de que as equipes da Unidade Nacional Encarregada do Suporte ao Projeto – UNESP e da Unidade Encarregada do Suporte ao Componente Nacional - UESCN deveriam ser mantidas durante a execução do projeto. Ficou acordado que os integrantes das equipes da Unidade Nacional Encarregada do Suporte ao Projeto – UNESP, da Unidade Encarregada do Suporte ao Componente Nacional - UESCN e das Unidades Estaduais Encarregadas do Suporte ao Projeto – UEESPs tivessem uma política de pessoal aprovada pelo Banco e o coordenador do projeto e os chefes das unidades deveriam ter qualificações e experiência também aceitáveis por essa instituição.<sup>150</sup>

No Nordeste II, o Programa Nacional, a partir de um de seus componentes, “Planejamento e Gerenciamento Nacionais da Educação”, visou a ajudar a Secretaria do Ensino Fundamental – SEF a melhorar sua eficiência. O projeto financiaria, dentre outras ações, o apoio logístico e de equipamento à Unidade Nacional Encarregada do Suporte ao Projeto – UNESP e a Unidade de Suporte responsável pelo Componente Nacional - UESCN dentro da Secretaria do Ensino Fundamental - SEF para possibilitar o cumprimento de suas respectivas funções de coordenação. A UNESP seria a unidade para garantir que os componentes do projeto fossem executados de acordo com o que foi acordado nos termos e no cronograma. Assim, o componente nacional seria coordenado pela UESCN, unidade separada dentro da SEF, que dentre as principais atividades visou “...suprir a UNESP com todas as informações necessárias e com relatórios periódicos relacionados com a execução do componente nacional.”<sup>151</sup> Além do estabelecimento formal da UNESP e da UESCN, pelo MEC, haveria as UEESPs – Unidades Estaduais Encarregadas de Suporte ao Projeto estabelecidas em cada Secretaria Estadual de Educação e localizadas nos Departamento de Planejamento das SEEs. Dentre as atividades das UEESPs estariam a coordenação do preparo e execução de todos os componentes do projeto a nível estadual, o monitoramento do progresso do Estado em suas Metas Anuais de Melhoramento Gerencial - AMETs, a

---

<sup>149</sup> FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

<sup>150</sup> BANCO MUNDIAL. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993, p. 68-69-73.

elaboração de relatórios, a avaliação do projeto, a contratação de estudos e serviços de consultoria.<sup>152</sup>

Através do componente Gerenciamento Educacional, do Programa Estadual previsto no Nordeste II, o projeto financiaria assistência técnica, treinamento e equipamentos para auxiliar os estados nas seguintes ações: “i) reorganização e simplificação de suas secretarias de educação; ii) obtenção de uma melhoria significativa na eficiência dos gastos educacionais; e iii) modernização do gerenciamento educacional.”<sup>153</sup> O componente de gerenciamento educacional apoiaria as Secretarias Estaduais de Educação – SEEs em : “a) fortalecimento da capacidade de planejamento educacional e financeiro; b) melhoramento da gestão de recursos humanos; c) estabelecimentos dos sistemas de monitoramento da qualidade do nível educacional das escolas; e d) desenvolver sistemas integrados de informação gerencial. Além disso, o componente proverá apoio à unidade de suporte ao projeto na secretaria de cada estado.”<sup>154</sup>

O Programa Nacional previsto no Nordeste II contribuiu para implementar uma nova dinâmica entre as esferas federal, estadual e municipal ao cumprir com a meta de “...transferência de recursos financeiros aos estados e municípios com base em critérios objetivos, destinados a reduzir as desigualdades nos gastos por estudante, através dos diferentes sistemas escolares e regiões.”<sup>155</sup> Pode-se considerar como materialidade dessa meta a criação, através da Emenda Constitucional Nº14/96, do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF - Lei 9.424/96. Conforme afirmou o BIRD “Uma maior equivalência entre os sistemas escolares estadual e municipal em termos de gasto por aluno também foi alcançado, embora isso tenha ocorrido principalmente devido a criação do FUNDEF.”<sup>156</sup>

As reformas institucionais e administrativas no aparelho do Estado e nas Secretarias Estaduais de Educação foram concretizadas com o PQE/PR, através do componente Desenvolvimento Institucional, na medida em que o monitoramento físico e financeiro do PQE realizado pelo Sistema de Administração Físico e Financeiro – SAFF foi instituído,

---

<sup>151</sup> Idem., Ibidem., p. 68.

<sup>152</sup> Idem., Ibidem., p. 51-67-69.

<sup>153</sup> Idem., Ibidem., p. 31.

<sup>154</sup> Idem., Ibidem., p. 33.

<sup>155</sup> Idem., Ibidem., p. 48.

desenvolvido e supervisionado pela RDR – Firma de Consultoria Nacional que foi contratada para realizar na Unidade de Coordenação do Projeto - UCP todos os relatórios de acompanhamento físico e financeiro do PQE. Com essa prática, o SAFF foi revisado e selecionado para ser incluído no Programa Piloto da Iniciativa de Mudança da Administração do Empréstimo – LACI. O PQE foi o único projeto incluído no grupo piloto do LACI. Tanto o SAFF quanto o LACI são evidências de mudanças na gestão do aparelho do Estado, na medida em que efetivaram uma das estratégias legais para a transferência do dinheiro público ao setor privado, já que eram implementados por uma empresa terceirizada, a RDR.<sup>157</sup> “A coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacional, COACI, relatou que com o LACI foi muito mais fácil acompanhar e verificar as contas do projeto PQE. A RDR subseqüentemente, ajudou a implementar o LACI no Ministério da Saúde e na reforma do Instituto Nacional de Previdência Social da Nicarágua.”<sup>158</sup>

No estado do Paraná, a reforma institucional e administrativa também se efetivou com a criação da PARANATEC – Agência Paranaense de Desenvolvimento do Ensino Técnico, que, juntamente com a criação da PARANAEDUCAÇÃO, constituíram parte da estratégia que visou “...gerar a chamada ‘nova institucionalidade’ e a capacidade organizacional da SEED – Secretaria Estadual de Educação, e o caminho para um processo de privatização no setor.”<sup>159</sup> A PARANATEC tem as características e as condições para gerar um leque de possibilidades que vão desde o campo estatal ao não-estatal; como organização “autônoma”, ao propriamente privado, ou seja, como uma entidade civil criada pelo governo, de cunho privado, pode administrar e propor cursos e currículos a qualquer hora, de forma flexível e diversificada, para atender aos interesses do mercado. Associa-se a essa possibilidade o fato de que a PARANATEC tem autonomia em relação à organização

---

<sup>156</sup> BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria no Ensino Público do Paraná. **Relatório da conclusão da implementação.** (Empréstimo 3.766-BR). 2002, p. 04.

<sup>157</sup> NOGUEIRA, F. M. G.; FIGUEIREDO, I. M. Z.; BORGES, L. F. P. O Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE: estratégia de implementação das reformas liberais no aparelho do Estado. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **Estado e políticas sociais:** Brasil-Paraná. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003, p. 95.

<sup>158</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 13.

<sup>159</sup> DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD:** os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 81.

administrativa e política do Estado, mas não deixa de ter apoio financeiro e logístico do mesmo.<sup>160</sup>

Na área da saúde, assim como na da educação, os argumentos estão centrados na desigualdade social, na ineficiência e má alocação dos recursos, na falta de qualidade na oferta desses serviços, no qual os maiores prejudicados são os pobres. Convém destacar que permanece na atualidade a perspectiva que Robert S. McNamara sustentou na década de 1970, a de que é responsabilidade dos governos reduzir a pobreza e viabilizar as reformas necessárias para superá-la.

O problema da pobreza tem raízes profundas nas estruturas institucionais, principalmente na distribuição do poder econômico e político dentro de um sistema. As organizações externas podem proporcionar ajuda, mas não podem resolver o problema. É sobre os governos exclusivamente que recai a responsabilidade de realizar as reformas internas essenciais (...) Adiar estas reformas (...) é alentar o extremismo político. Mostrar indiferença diante da frustração social equivale a fomentar o seu crescimento. A determinação política é, portanto, o primeiro requisito. O segundo é a compreensão por parte do público. Todos precisamos ter uma noção mais clara do problema. (...) Terceiro, todos nós necessitamos formular políticas e medidas concretas que reduzam a desigualdade de distribuição da renda.<sup>161</sup>

O argumento tem sido o de que os recursos são suficientes, o problema estaria na falta de critérios para uma distribuição racional dos mesmos. O diagnóstico do governo, de que os gastos não são destinados aos pobres, foi ratificado pelo BIRD, num alerta aos países da América Latina, no Relatório de Desenvolvimento Social, quando “...afirmou que o maior problema da região para reduzir o número de pobres não é o dinheiro, mas a forma de gastá-lo. Os recursos e as políticas sociais não chegam aos pobres como deveriam.”<sup>162</sup>

A ênfase em que os gastos públicos não têm sido destinados às populações carentes constitui um dos argumentos utilizados para sustentar a defesa da privatização dos serviços de educação. Nessa direção, o BIRD afirma

Aunque el gasto público en educación primaria generalmente favorece a los pobres, o total de gasto público en educación suele favorecer a los ricos. El gasto total normalmente tiende a perjudicar a los pobres debido a los fuertes subsidios otorgados a la enseñanza secundaria

---

<sup>160</sup> Idem., Ibidem., p. 98.

<sup>161</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 97-98.

<sup>162</sup> OSWALD, V. BIRD se alinha à Fazenda: no Brasil, gastos sociais não vão para os pobres. O Globo. 24/11/03. In: **Rede Brasil de sobre instituições financeiras multilaterais**, Info-Clipping 19, Brasília, 15 de dez. 2003, Ano III.

de segundo ciclo y a la educación superior, en las que generalmente hay un número desproporcionadamente bajo de alumnos provenientes de familias pobres. Hay una marcada falta de equidad en el gasto público en educación superior porque el subsidio por alumno es más alto que en los demás niveles, (...) en este nivel los estudiantes provienen en su gran mayoría de familias ricas.<sup>163</sup>

Para justificar a privatização do Ensino Superior, por exemplo, o Banco Mundial/BIRD (1995) utilizou os seguintes argumentos:

Los países que están dispuestos a adoptar un marco de políticas sobre educación superior que hace hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, y atribuye más importancia a los proveedores privados y al financiamiento privado, seguirán recibiendo prioridad. (...) La educación tiene un carácter marcadamente político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, porque casi siempre constituye el componente más grande del gasto público en los países en desarrollo, y porque cuenta con subsidios públicos que tienden a favorecer a la elite. Los sistemas vigentes de gastos y administración en materia de educación generalmente protegen los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, y la elite y el gobierno central, en perjuicio de los padres, las comunidades y los pobres.<sup>164</sup>

O BIRD atribui a perpetuação das desigualdades sociais à “...ênfase nos serviços clínicos e no ensino superior.”<sup>165</sup> As orientações e propostas do BIRD para a reforma do Ensino Superior, nos países em desenvolvimento, devem resultar em ações que visem à

---

<sup>163</sup> Ainda que o gasto público em educação primária geralmente favorece aos pobres, o total do gasto público em educação vem favorecer aos ricos. O gasto total normalmente tende a prejudicar aos pobres devido aos fortes subsídios concedidos ao ensino secundário de segundo ciclo e ao ensino superior, em que geralmente existe um número desproporcionalmente baixo de alunos provenientes de famílias pobres. Há uma efetiva falta de equidade no gasto público em educação superior porque o subsídio por aluno é mais alto que nos demais níveis, (...) neste nível os estudantes vêm em sua grande maioria de famílias ricas. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington D.C. Mayo, 1995b, p. xix.

<sup>164</sup> Os países que estão dispostos a adotar um quadro de políticas sobre educação superior que produz empenho em uma estrutura institucional diferenciada e uma base de recursos diversificada, e atribui mais importância aos provedores privados e ao financiamento privado, seguirão recebendo prioridade. (...) A educação tem um caráter marcadamente político porque afeta à maioria dos cidadãos e a todos os níveis de governo, porque quase sempre constitui o componente maior do gasto público nos países em desenvolvimento, e porque conta com subsídios públicos que tendem a favorecer a elite. Os sistemas vigentes de gastos e administração em matéria de educação geralmente protegem os interesses dos sindicatos de professores, dos estudantes universitários, e a elite e o governo central, em prejuízo dos pais, das comunidades e dos pobres. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington DC. Mayo 1995b, p. xxviii.

<sup>165</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 56.

diversificação das fontes de financiamento, sustentada pela tese da autonomia das instituições, e a diferenciação institucional.<sup>166</sup> Para o BIRD,

...‘quanto mais diversificada for a base de financiamento, mais autônoma será a instituição’ (... ) a autonomia das instituições públicas de educação superior preconizada pelo Banco é indissociável do financiamento privado, condição fundamental para que essas instituições não dependam exclusivamente de uma fonte única de recursos, o Tesouro do Estado. Assim, (... ) a ‘autonomia’ das universidades públicas é indissociável de sua privatização.<sup>167</sup>

No Brasil, o Ensino Superior inclui apenas 10% da respectiva faixa etária<sup>168</sup> ou 1,3% da população. A contenção de vagas e a política de redução de investimento no Ensino Superior público criam demanda para o setor privado, tornando o Brasil “...o grande campeão da privatização da Educação Superior na América Latina; no *ranking* internacional sua posição é a 7ª enquanto os Estados Unidos é o 20º na matrícula do setor privado.”<sup>169</sup>

No Brasil, em 1998, 62% dos estudantes estavam matriculados em instituições de ensino superior (IES) particulares (764 instituições particulares, sendo 76 universidades, conforme MEC/INEP, 1998; apenas nos últimos seis anos, foram abertas 336). Esse crescimento

---

<sup>166</sup> Cf. SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcar das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000; REIS, L. F. **Autonomia Universitária: de princípio fundante às orientações do Banco Mundial e sua relação com as reformas atuais do Ensino Superior no Brasil e no estado do Paraná**. Maringá, 2002. Dissertação (Mestrado em Educação. Área: Fundamentos da Educação). Universidade Estadual de Maringá.; CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.; SILVA JR. J. dos R.; ESGUISSARDI, V. Educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.;

<sup>167</sup> REIS, L. F. Políticas do governo Lerner (1995-2002) para a educação superior no Paraná: a “concessão da autonomia plena” às IIES como instrumento para a implementação da reforma privatista recomendada pelo Banco Mundial. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003, p. 124.

<sup>168</sup> Para comparação, veja-se o percentual de jovens freqüentando a escola (educação superior) na faixa dos 19 anos, em alguns países: Hungria, 28%; Grécia, 52%; Portugal, 44%; Coréia, 37%; Inglaterra, 44%; Nova Zelândia, 48%; Estados Unidos, 45%; Espanha, 52%; Canadá, 60%; França, 68%; Bélgica, 72% (Fonte: Gareth Williams. Resources for Higher Education in OECD Countries. Londres.; Institute of Education, University of London, dezembro de 1996, p. 5) SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 13. Nota do autor no texto.

<sup>169</sup> TRINDADE, D. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 30.

acentuado torna o ensino superior brasileiro o mais privatizado da região [América Latina], contra 10% na Bolívia, 16% na Argentina e 17% no México.<sup>170</sup>

Para o BIRD, o Estado deve incentivar a ampliação da oferta de vagas em instituições privadas, para reduzir a demanda sobre as instituições públicas. Essa perspectiva está associada, por exemplo, à política de empréstimos, que teria prioridade sobre a política de concessão de bolsas de estudo para os pobres com capacidade acadêmica. A orientação é de que

...el grueso de la asistencia financiera se debería proporcionar mediante préstamos en lugar de becas. (...) En las instituciones de educación superior los derechos se deben combinar con programas de crédito educacional y de becas con el fin de que todos aquellos que deseen obtener préstamos para educarse lo puedan hacer, y de que los estudiantes pobres académicamente aptos cuenten con el apoyo financiero necesario.<sup>171</sup>

Na sociedade brasileira, o subsídio à rede privada de Ensino Superior tem se efetivado por meio das bolsas de estudo e do crédito educativo. O pagamento de mensalidades para as universidades privadas, por meio dos empréstimos reembolsáveis, tem sido mais um mecanismo de exclusão social, pois “O governo considera inaptos aqueles que, para pagar 30% da mensalidade, comprometeria 60% do ganho da família, dado que o programa cobre 70% do preço das mensalidades.”<sup>172,173</sup>

Também é necessário mencionar que, “...em 2004 o governo aprovou lei de parceria público-privada (Programa Universidade para Todos) que estabelece a isenção de impostos e contribuições para mais 1302 instituições privadas, além das 350 instituições

---

<sup>170</sup> LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 152.

<sup>171</sup> ...o grosso da assistência financeira se deveria proporcionar mediante empréstimos em lugar de bolsa de estudos. (...) Nas instituições de educação superior as mensalidades se devem combinar com programas de crédito educacional e de bolsas de estudos com o fim de que todos aqueles que desejam obter empréstimos para educar-se possam fazê-lo, e de que os estudantes pobres academicamente aptos contem com o apoio financeiro necessário. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington DC. Mayo 1995b, p. 82-87.

<sup>172</sup> Cf. Alessandro Silva. “Governo nega crédito a 18 mil carentes.” *Jornal da Ciência* (/C e-mail). 11/10/1999., nº 1.396. Nota do autor no texto.

<sup>173</sup> SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000, p. 22.

‘filantrópicas’, comunitárias e confessionais que já haviam conquistado esse subsídio público na Constituição.”<sup>174</sup>

No Ensino Superior, as reformas têm sido implementadas com suporte do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e do Ministério da Educação e dos Desportos (MEC). Uma das justificativas para a reforma do Ensino Superior é o investimento no Ensino Fundamental. No entanto, as políticas sociais estão submetidas ao critério da racionalidade econômica, sob a defesa da eficiência máxima do gasto público. Dessa forma, destaca o BIRD, “Não basta, contudo, destinar mais verbas ao ensino primário. É preciso também usar essas verbas com mais eficiência.”<sup>175</sup> O critério da racionalidade econômica pode ser evidenciado com o FUNDEF, que sofre as conseqüências de escassos recursos, revelando a fragilidade da suposta prioridade dispensada ao Ensino Fundamental. Sem recursos federais, a criação do FUNDEF, uma das estratégias de descentralização,

...operacionaliza a implementação da política de redução dos objetivos educacionais, limitados ao Ensino Fundamental regular ‘minimilista’ em prejuízo dos demais níveis e modalidades. (...) Assim, 60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação dos estados e municípios deverão ser aplicados no Ensino Fundamental (totalizando, portanto, 15% das receitas). Na prática, esta subvinculação dificilmente está integralmente respeitada, pois o Fundo criou um problema: os recursos provenientes do ISS e do IPTU que, nas grandes cidades, compõem mais da metade das verbas públicas, não foram incluídos no Fundo (...) Dessa forma, os 15% destinados ao Ensino Fundamental poderão ser encolhidos pela metade.<sup>176</sup>

Dessa forma, afirma o BIRD,

...también se puede fomentar la participación en las comunidades en los costos a nivel secundario así como a nivel primario. (...) Por cierto, no se debería prohibir a las escuelas públicas que obtuvieran recursos de las comunidades locales, en efectivo o en especie, cuando el financiamiento público es insuficiente y cuando esos recursos adicionales constituyen el único modo de lograr una educación de calidad. (...) Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar en parte los costos de la educación, especialmente a nivel primario. En Nepal, por ejemplo, las comunidades locales construyen y mantienen casi todas las escuelas primarias y muchas escuelas secundarias. (...) las

---

<sup>174</sup> LEHER, R. **Contra a ordem social alienante**. Obra de Mészáros repele a submissão da educação ao reino da mercadoria. [03/SET/2005]

<sup>175</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 51.

<sup>176</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998, p. 230-231. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

comunidades que participam en la administración escolar están más dispuestas a contribuir al financiamiento de la enseñanza.<sup>177</sup>

Isso demonstra que “O Banco quer abandonar o ensino superior não para transferir os seus recursos para o Ensino Fundamental, mas pela convicção de que os países pobres estão destinados a ser pouco mais do que fonte de trabalho barata para o Ocidente.”<sup>178</sup>

Nesse sentido, “O programa de Ensino Fundamental do Governo Federal vem tendo os seus valores reduzidos: a relação 1998/1995 mostra uma queda de 15,28%. Daí da ênfase no aumento da ‘produtividade’ dos sistemas de ensino, por meio do uso de ‘novas’ tecnologias educativas: TV Escola, Ensino à Distância...”<sup>179</sup>

Devido à precariedade da abrangência do sistema educacional, o acesso à informação ocorre, muitas vezes, pelas redes de TV, “...uma vez que 73,5% dos domicílios brasileiros possuíam aparelhos de TV. (...) a Rede Globo (...) detinha cerca de 70% da audiência nacional e alcança 99,4% dos municípios brasileiros. (...) O alcance da mídia na formação de opinião no Brasil (...) consagra-a, sem exageros, como principal educador da sociedade brasileira dos anos de 1990.”<sup>180</sup>

Entretanto, é preciso mencionar que o fato de

...não haver correspondência entre a mencionada prioridade e o financiamento não é contraditório quando o terreno das ideologias é considerado. (...) o principal meio de encaminhamento da ‘autonomia’ é o Fundo Nacional de Manutenção, Desenvolvimento e Valorização do Magistério. A partir dessa estratégia, o governo pretende tornar as escolas

---

<sup>177</sup> ...também se pode proporcionar a participação das comunidades nos custos a nível secundário assim como a nível primário. (...) Por certo, não se deveria proibir às escolas públicas de obterem recursos das comunidades locais, em dinheiro ou em espécie, quando o financiamento público é insuficiente e quando esses recursos adicionais constituem o único modo de obter uma educação de qualidade. (...) Inclusive as comunidades muito pobres podem estar dispostas a ajudar em parte os custos da educação, especialmente no nível primário. Em Nepal, por exemplo, as comunidades locais constroem e mantêm quase todas as escolas primárias e muitas secundárias. (...) as comunidades que participam da administração escolar estão mais dispostas a contribuir com o financiamento do ensino. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la Educación**: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar. Washington. D.C., Mayo, 1995b, p. 78-79-91.

<sup>178</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 225. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>179</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 230.

<sup>180</sup> NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 24.

mais próximas da ‘realidade social’, ampliando o controle dos pais e comunidade sobre a escola.<sup>181</sup>

Outra forma de descentralização é a municipalização. Portanto, a política de descentralização, que se materializou nas décadas de 1970 e 1980, pela via da municipalização<sup>182</sup>, teve respaldo do BIRD através do financiamento de projetos para a Educação Básica (Ensino Fundamental). A municipalização modificou a relação entre estados e municípios, conforme se confirmou, por exemplo, nos estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo.

No estado de Minas Gerais, a municipalização de escolas estaduais ocorreu, sobretudo, a partir de 1994. A municipalização foi o resultado da quinta prioridade da SEE “integração com os municípios” que consistiu “...na busca de um melhor entrosamento entre Estado e municípios (...). Essa prioridade foi desenvolvida através de acordos entre o governo estadual e as prefeituras, onde o melhor entrosamento entre eles foi reduzido à transferência, pelo Estado, do atendimento ao Ensino Fundamental, com ênfase nas quatro primeiras séries, para os municípios.”<sup>183</sup>

Os investimentos do PQE/PR seriam para as escolas públicas estaduais e municipais, de 1ª a 8ª séries (Ensino Fundamental). As escolas públicas municipais seriam atendidas pelos municípios que firmassem com o Governo do Estado o Termo de Parceria Educacional.

Houve um grande progresso na municipalização das quatro primeiras séries, pois as escolas municipais são responsáveis agora por 84% de matrículas destas séries (contra 45% em 1990). Os Contratos de Parceria com o Estado cresceram de 275 em 1994 (de 320 municípios) para 382 em 2001 (o número total de municípios aumentou para 399), incluindo todos os principais municípios do Estado. Em 1996, 194 municípios receberam transferências do Estado.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998, p. 223-236. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

<sup>182</sup> FÉLIX ROSAR, M. de F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 106. Ver, ainda, FÉLIX ROSAR, M. de F. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Campinas - SP. 1995. Tese de Doutorado. Faculdade Estadual de Campinas – UNICAMP.

<sup>183</sup> OLIVEIRA, A. D. **Educação Básica**: Gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 264.

Com a edição do Decreto 30.175, de 13/09/89, instituiu-se o Programa de Municipalização do Ensino de São Paulo.<sup>185</sup> Dessa forma, “Até o fim de 1989 foram celebrados 180 convênios para a municipalização do ensino de primeiro grau, todos com prefeituras de pequenos municípios.”<sup>186</sup> “O atendimento do Ensino Fundamental, no estado de São Paulo, esteve historicamente concentrado na rede estadual de ensino. (...) somente a partir de 1996 é que se inicia de fato o processo de expansão das redes municipais, corroborado pela instituição do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.”<sup>187</sup>

A diversificação da oferta, tendo como premissa básica a concorrência, como mecanismo para a promoção da produtividade e da qualidade na área da educação, tem como uma das estratégias a atuação do setor privado. Um exemplo pertinente é o da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG - que criou o Conselho de Educação do Sistema FIEMG, cujo objetivo é transformar empresas e escolas em parceiros no desenvolvimento econômico e construção da cidadania. Tendo como centro de interesse a melhoria do ensino básico em Minas Gerais, o “Programa de Formação de Parcerias Empresa-Escola: Desenvolvimento e Cidadania” buscou apoio de empresários e líderes educacionais do Estado. O Conselho se dirigiu às empresas, sensibilizando-as para a necessidade de ajudarem as escolas públicas. As propostas da FIEMG, para a efetivação dessa ajuda, incluíam desde o trabalho voluntário de seus funcionários até a implantação de programas de Qualidade Total. Esse programa representou a tentativa de intervenção das empresas na gestão das escolas, transferindo a lógica da economia privada para o setor público.<sup>188</sup>

No projeto Pró-Qualidade/MG, o programa de Gestão da Qualidade Total (TQM) teve como objetivo realizar seminários para funcionários, pais de alunos e professores das

---

<sup>184</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório da conclusão da implementação** – Empréstimos 3.766- BR. Texto provisório revisado, Curitiba, 2002, p. 22.

<sup>185</sup> BORGES, Z. P. **Política e educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002, p. 161.

<sup>186</sup> CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991, p. 418.

<sup>187</sup> SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. Centro de Informações Educacionais. **Municipalização**. Informações básicas. Estado de São Paulo. Série Informações. São Paulo, 2000, p. 03.

<sup>188</sup> OLIVEIRA, D. A. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 164-165-169.

escolas. Também apoiaria “...o desenvolvimento de um programa de Gestão de Qualidade Total (TQM) em cerca de 1.000 escolas (...). Antes de expandir esse programa a SEE/MG deverá: (a) promover uma avaliação externa da experiência piloto em TQM em andamento (...) (b) estabelecer TQM na SEE/MG e DREs e (c) treinar 9.000 diretores e vice-diretores de escolas...”<sup>189</sup> As atividades previstas seriam implementadas com a assistência técnica de instituições como a Fundação Cristiano Otoni (FCO), a qual é especializada em aspectos técnicos de TQM, tendo adquirido essa experiência através da cooperação técnica com a União de Cientistas e Engenheiros do Japão. O treinamento focalizaria o desempenho da escola como uma unidade de produção, com metas e objetivos, dispondo de recursos limitados e responsável pelos seus resultados perante a comunidade e sua clientela em particular.<sup>190</sup>

Nessa direção, recomenda-se, como mecanismo para envolver diferentes segmentos da sociedade, a mobilização de recursos públicos ou privados para complementar as necessidades financeiras das áreas de educação e saúde. Na educação, como consequência da Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Jomtien Tailândia (1990), produziu-se a Declaração sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, que contemplou no Art. 9, a necessidade de mobilização de recursos: “Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos e privados ou voluntários.”<sup>191</sup>

É preciso mencionar que o compromisso do MEC com a erradicação do analfabetismo e a universalização da Educação Básica, expresso no Plano Decenal da Educação para Todos (1993), assumiu, na formulação e implementação de políticas educacionais, as orientações do BIRD, resultantes de Jomtien. A meta de proporcionar Educação Básica (Ensino Fundamental) para todos não seria apenas de responsabilidade do Estado; foi previsto, no Art. 7 da Declaração sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem.

---

<sup>189</sup> BANCO MUNDIAL. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994, p. 26.

<sup>190</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 26-27.

<sup>191</sup> BRASIL, MEC – Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1993, p. 75.

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. *Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos do governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias.*<sup>192</sup>

A participação da sociedade civil, nesse processo, incorpora a perspectiva da racionalidade econômica e a estratégia de redução da pobreza, conforme sustentou o BIRD.

Dimensões importantes na redução da pobreza significariam dar mais poder aos pobres, bem como representatividade e a possibilidade de participação nos processos decisórios. (...) A participação substancial das associações comunitárias na implementação de vários projetos financiados pelo banco tem sido grande fator de sucesso (...) Cada vez mais as associações comunitárias não apenas participam dos projetos, mas se tornam os seus atores principais (...) É importante ressaltar que esta abordagem provou não apenas produzir mais resultados sustentáveis do projeto a custos menores, mas também contribuir para a formação de capital social, dando aos participantes benefícios não associados ao projeto.<sup>193</sup>

Nesse sentido, as instituições que oferecem os serviços sociais básicos de educação e saúde devem ser reformadas em nome da flexibilidade do mercado e da globalização. É preciso, nesse contexto, descentralizar e ampliar a responsabilidade para a sociedade civil. O procedimento de envolver as OGNs nas atividades da educação<sup>194</sup> cumpre as orientações do BIRD e do BID sobre a garantia da eficácia, no que se refere aos gastos sociais, atribuindo à comunidade responsabilidades que caberiam ao Estado. O envolvimento de diferentes segmentos da comunidade está implícito no discurso de que o Estado deve dar oportunidades de participação e decisão nas ações, numa relação que supõe compromisso-participação-tomada de decisão-exercício da cidadania.

Na saúde, a mudança no financiamento e na administração também se efetivou a partir da implementação de políticas que tiveram como estratégia a descentralização, que

---

<sup>192</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 74.

<sup>193</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório N° 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 288-354. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

<sup>194</sup> No projeto do Espírito Santo a previsão era de apoiar 50 ONGs. “O componente irá apoiar cerca de 50 ONGs de pré-escolas existentes (...). Os recursos serão transferidos do estado por meio de um convênio, nos

modificou a relação Estado/sociedade civil e Estado/municípios; e como referência os critérios de concorrência, de qualidade, de produtividade e de racionalidade econômica, conforme veremos.

### **4.3 A reforma da saúde: as parcerias, a municipalização, a privatização e os critérios de produtividade, de racionalidade econômica, de concorrência e de qualidade como referências**

A reforma no financiamento e na administração do setor brasileiro de saúde tem se efetivado a partir da implementação de políticas nacionais referenciadas nas orientações e nas propostas apresentadas em documentos e projetos financiados pelo BIRD e pelo BID.

Nos Contratos de Empréstimos firmados entre o Brasil e o BIRD/BID, reiterou-se o compromisso anunciado de realizar reformas no setor brasileiro de saúde, conforme o sistematizado na Carta de Política de Saúde enviada pelo Brasil, em 1996, aos presidentes desses Bancos. “Através de correspondência, datada de 07 de maio de 1996 (doravante denominada Carta de Política de Saúde) do Tomador ao Banco, o Tomador indicou seu compromisso de introduzir reformas em seu setor de saúde.”<sup>195</sup> “As partes concordaram que o Aviso Ministerial MS/486/GM, de 02/07/96, dirigido ao Presidente do Banco, indica os objetivos e políticas do SUS e o compromisso de estabelecer reformas no setor de saúde.”<sup>196</sup>

De acordo com o Ministério da Saúde, o empréstimo referente ao projeto “Reforço a Reorganização do SUS”, era para a “...recuperação da capacidade instalada e gerencial do sistema...”<sup>197</sup> Para o BIRD e o BID, o financiamento do “Projeto de Reforma do Setor Saúde” visava a “...assistência na introdução de reformas de políticas no setor de saúde do Tomador, relativas ao Sistema Único de Saúde...”<sup>198</sup>, onde “...serão introduzidas reformas das políticas do setor que deverão melhorar a sustentabilidade financeira, a equidade, a

---

termos dos quais foram aceitos durante as negociações.” WORLD BANK. *Brazil: State of Espírito Santo: basic education project*: Staff Appraisal Report. Washington , D. C. 1995, p. 17.

<sup>195</sup> BIRD. Contrato de Empréstimo Nº 4047-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde – REFORSUS**. Brasília, D. F., set. 1996, p. 02. Grifos nossos.

<sup>196</sup> BID. Contrato de Empréstimo Nº 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997, p. 05. Grifos nossos.

<sup>197</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto**. Brasília, 1995b, p. 18.

<sup>198</sup> BIRD. Contrato de Empréstimo Nº 4047-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde – REFORSUS**. Brasília, D. F., set. 1996, p. 20.

*eficiência e administração do SUS...*<sup>199</sup>

A liberação dos recursos dos projetos financiados pelo BIRD e pelo BID, para a saúde, está condicionada ao cumprimento dos acordos. Assim, o Ministério da Saúde deveria, durante a implementação do Projeto

...examinar com o Banco o progresso feito na execução do Projeto e das reformas definidas na Carta de Política de Saúde (...) e caso, como resultado do mencionado exame, o Banco tenha notificado o Tomador de que o progresso alcançado (...) não tenha obtido o progresso desejado ou tomado as medidas satisfatórias ao Banco, o Banco poderá suprimir a aprovação do Programa Anual de Investimentos proposto para o período subsequente de doze meses relativo à implementação do Projeto.<sup>200</sup>

...se ficar comprovado com base nos relatórios e avaliações que não foram alcançados os progressos estipulados no Aviso de que trata a Cláusula 4.04 (Aviso Ministerial MS/486/GM, de 02/07/96), e se essa circunstância se prolongar por mais de 30 (trinta) dias depois de notificados, o Banco poderá não aprovar o Plano Anual de Investimento do Projeto para o ano seguinte.<sup>201</sup>

Os documentos produzidos pelo BIRD têm sido referência para o processo de reforma do setor de saúde brasileiro. Na saúde, o primeiro documento “*Salud: documento de política sectorial*” (1975) apresentou a concepção e as propostas dessa instituição para os países em desenvolvimento, as quais foram aprimoradas, mas sem alterações substanciais, no “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1993: Investindo em saúde.”

Nos 25 anos que se seguiram a publicação [do] primeiro documento, tanto a concepção quanto as propostas para as reformas do setor de saúde dos países periféricos, explicitadas nesse documento, não se alteraram substancialmente. Entretanto, alguns aspectos modificaram-se e outros foram introduzidos na conformação de uma proposta de política para este setor. O aperfeiçoamento da proposição inicial foi sendo delineado e apresentado em outros documentos oficiais do Banco, em especial o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1993 – investindo em saúde.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> BID. Contrato de Empréstimo Nº 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997, p. 01. (Anexo A).

<sup>200</sup> BIRD. Contrato de Empréstimo Nº 4047-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde – REFORSUS**. Brasília, D.F., set. 1996, p. 12.

<sup>201</sup> BID. Contrato de Empréstimo Nº 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997, p. 07.

<sup>202</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 119. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

A síntese das propostas do BIRD para o setor de saúde no Brasil também são encontradas nos documentos “Brasil: novo desafio à saúde do adulto” e “A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90.”<sup>203</sup> O núcleo temático desses documentos “...constitui-se em uma avaliação genérica do Sistema Único de Saúde brasileiro, com ênfase nos aspectos da relação custo-benefício dos serviços e, na defesa da necessidade de reformas constitucionais e institucionais vinculadas à este setor.”<sup>204</sup>

Dessa forma, nos documentos do BIRD, os principais problemas diagnosticados nos sistemas de saúde podem ser assim resumidos: a ausência de regulamentação da prestação da assistência médica; a falta de qualidade; a má alocação dos recursos; a desigualdade social, ou seja, a desigualdade de acesso aos serviços de saúde; a ineficiência na administração; e os custos estratosféricos com assistência médico-hospitalar, gerados pela extraordinária concentração dos serviços médicos no nível terciário, pelo aumento de especialistas e pela utilização de inovações tecnológicas dispendiosas, bem como pelo crescimento da demanda de exames, procedimentos e tratamentos de altos investimentos.

Para enfrentar esses problemas, definiram-se estratégias para promover a reforma no financiamento e na administração da saúde, ou seja, na formulação e na implementação de políticas para as reformas institucionais e administrativas, visando redefinir os parâmetros e as prioridades do gasto público, convergindo com as orientações e propostas viabilizadas na reforma da Educação Básica (Ensino Fundamental).

Na definição de estratégias para realizar as reformas na saúde, incluem-se a redução dos recursos à saúde; o controle da quantidade de serviços (racionalização da assistência médica e de procedimentos que envolvem a utilização de alta tecnologia), tendo como prioridade o atendimento aos pobres por meio de programas de promoção da saúde e prevenção da doença, submetidos aos critérios da racionalidade econômica; a contenção da demanda (listas de espera e cobrança de taxas); a promoção da concorrência entre os setores

---

<sup>203</sup> O documento “Brasil: novo desafio à saúde do adulto” (1991) foi publicado, em 1989, com o título “*Adult Health in Brazil: Adjusting to New Challenges*” e o documento “A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90” (1995) foi publicado, em 1993, com o título “*The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil*”.

<sup>204</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 153. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

públicos e privados, sob o argumento de aumentar a qualidade e a produtividade dessas instituições; a regulamentação da prestação e do monitoramento da qualidade dos serviços público e privado de assistência médica; e a descentralização que modificou a relação Estado/sociedade civil (parcerias e privatizações) e Estado/municípios (municipalização da saúde).

No Brasil, a necessária modernização administrativa dos serviços públicos de saúde, de acordo com o BIRD, contemplaria: "...a definição de formas mais criativas e produtivas de trabalho com o setor privado; o desenvolvimento da capacidade de avaliação e gestão da tecnologia de alto custo; e o desenvolvimento de modernos sistemas de recursos humanos e gestão da informação."<sup>205</sup>

No governo de Fernando Collor de Mello, a ênfase na dimensão modernizadora<sup>206</sup> e na construção de critérios gerenciais para promover a concorrência, a qualidade e a produtividade, e garantir a racionalidade econômica, tornaram-se parâmetro para o processo de distribuição e utilização dos recursos públicos. Essas metas tiveram como respaldo as seguintes considerações: "...boa parte da falta de eficiência e eficácia das ações de saúde tem origem na inadequada organização e gerência dos serviços, na falta de capacidade de muitos de seus dirigentes, no desconhecimento e na falta de práticas administrativas coerentes."<sup>207</sup>

Desse modo, seria preciso

...atentar para a questão de **gerenciamento**, instrumento capaz de fornecer bases de **modernidade, eficiência, eficácia e efetividade** aos esforços a serem desenvolvidos, sincronicamente, de forma cooperativa. (...) A nova administração que recebeu a incumbência do Presidente Fernando Collor de conduzir o processo de implementação do Sistema Único de Saúde – SUS, está procurando cumprir a tarefa, dentro dos propósitos de modernização e racionalização.<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil: novo desafio à saúde do adulto**. Washington, D.C., 1991, p. 11.

<sup>206</sup> De acordo com RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 202. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas, a lógica que tem caracterizado a “reforma modernizante” do Estado brasileiro se expressou em documentos do Ministério da Saúde, revelando uma continuidade do processo que teve início na década de 1990. Os documentos, segundo a autora, seriam: BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Sistema de atendimento de saúde do SUS**. Brasília. 1995.; PEREIRA, L. C. B. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995.

<sup>207</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano quinquenal de saúde – 1990/95: a saúde do Brasil novo**. Brasília, 1991, p. 18.

<sup>208</sup> Idem., Ibidem., p. 09-10. Grifos no original.

Defendeu-se, então, para administrar os escassos recursos, a implementação de “...um modelo gerencial para otimizá-los”, tendo como suporte a “...gerência participativa por objetivos...”, que teve como finalidade a quantificação de resultados.<sup>209</sup> Com FHC, esse mecanismo de controle dos resultados foi uma resposta ao modelo de Administração Pública Burocrática, que se baseava no controle dos processos. Portanto, “A Administração Pública Gerencial enfatiza os resultados porque pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem.”<sup>210</sup>

Nessa direção, o Ministério da Saúde indicou que “...as reformas devem proporcionar solução para os graves problemas de financiamento, promover o uso racional dos recursos disponíveis...”<sup>211</sup>, sustentando que, no projeto REFORSUS, “As ações a serem desenvolvidas mediante a implementação do Componente II estarão prioritariamente integradas àquelas pertinentes ao Componente I, de maneira que nenhum investimento solicitado para a unidade assistencial possa ser aprovado sem estar acompanhado de uma proposta de melhoramento da gestão.”<sup>212</sup>

As categorias que integram as propostas para a reforma das políticas de saúde seriam os “serviços clínicos essenciais”<sup>213</sup> e os “serviços de saúde pública”<sup>214</sup>. A oferta desses serviços vincula-se, assim, ao processo de mudança no financiamento e na administração

---

<sup>209</sup> Idem., Ibidem., p. 10.

<sup>210</sup> BRASIL. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília. 1995, p. 67.

<sup>211</sup> BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Sistema de atendimento de saúde do SUS**. Brasília. 1995, p. 02. Apud RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 204. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>212</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à Reorganização do SUS: apresentação do projeto**. Brasília, 1995b, p. 30.

<sup>213</sup> Os componentes de um pacote mínimo de serviços clínicos essenciais incluiriam cinco grupos de intervenções que teriam por alvo impactos de doenças muito fortes. Seriam eles: 1. serviços de assistência à gestante; 2. serviços de planejamento familiar; 3. controle da tuberculose; 4. controle das DST; e, 5. atendimento de doenças graves comuns em crianças pequenas (diarréia, infecções respiratórias agudas; sarampo; malária e desnutrição aguda). “*Os serviços constantes do pacote mínimo não requerem hospitais de nível mais alto. (...) a maioria dos serviços incluídos no pacote mínimo poderia ser prestada por enfermeiros e parteiras.*” BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993: Investindo em saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 07-11-121. Grifos nossos.

<sup>214</sup> Um pacote de saúde pública incluiria seis áreas com as seguintes atividades: 1. serviços para segmentos populacionais (imunizações, tratamento em massa para verminoses, triagem em massa para controle de doenças); 2. Nutrição (educação nutricional, reforço e suplemento alimentar); 3. Fecundidade (serviços de planejamento familiar, aborto sem risco); 4. Tabaco e outras drogas (programas para redução do consumo de tabaco, álcool e drogas); 5. Meio ambiente familiar e externo (controle da poluição, água e saneamento, políticas para melhorar o ambiente doméstico com aumento das rendas e o nível de instrução das famílias); e

visando garantir a eficácia em função dos custos.<sup>215</sup>

Para que o pacote mínimo de serviços clínicos essenciais e de saúde pública eficaz em função dos custos atenda à maioria dos habitantes (...) será preciso redirecionar cerca da metade dos gastos públicos correntes com outros tipos de investimento (...) Muitas das mudanças (...) envolvem substancial realocação de recursos públicos e requerem o desenvolvimento de nova capacidade institucional.<sup>216</sup>

A reforma das políticas e das instituições de saúde seriam necessárias, de acordo com o BIRD,

Para concentrar mais eficientemente o uso dos recursos públicos na provisão de bens e serviços coletivos, será preciso que os países redistribuam as despesas e aprendam a utilizar mais eficientemente os recursos. Em muitos países, isso exigirá mudanças tanto políticas como institucionais. O primeiro passo vital da mudança institucional é a disposição de adotar um enfoque pluralista na prestação de serviços: permitir a participação privada, concentrando ao mesmo tempo a participação pública direta na provisão de bens e serviços genuinamente coletivos.<sup>217</sup>

Também considera que, para melhorar as condições de saúde, cinco medidas seriam cruciais:

...oferecer sólida instrução primária a todas as crianças, especialmente as meninas; investir mais em atividades de saúde pública altamente eficientes do ponto de vista de custos e capazes de melhorar substancialmente as condições de saúde dos pobres; transferir os gastos com os serviços clínicos de hospitais terciários para a infra-estrutura de saúde distrital, capaz de prestar atendimento clínico essencial; reduzir o desperdício e a ineficiência dos programas de saúde do governo; estimular um maior controle e um maior financiamento da assistência médica primária pela comunidade.<sup>218</sup>

Dessa forma, a redução ou o alívio da pobreza justificaria a atuação do governo nas áreas de educação e de saúde básicas, e os “serviços clínicos essenciais” e os “serviços de saúde pública” teriam como objetivos enfrentar essa situação.

---

6. AIDS (encarando-a como uma ameaça ao desenvolvimento). BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 77-106.

<sup>215</sup> A eficácia em relação aos custos refere-se ao ganho líquido em saúde ou a diminuição do Impacto Global da Doença (IGD) em relação ao custo. É calculada em dólares por Anos de Vida Ajustados por Incapacidade (AVAI). A AVAI é a unidade usada para medir tanto o impacto global da doença quanto a eficácia das intervenções na área da saúde. BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. x.

<sup>216</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, 15.

<sup>217</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 56.

Prestar serviços de saúde eficientes em termos de custos aos pobres é um meio eficaz e socialmente aceitável de reduzir a pobreza. (...) Os mercados privados nunca darão aos pobres o acesso aos serviços clínicos essenciais, nem ao seguro (...) Nada mais justo, portanto, que o governo financie o atendimento clínico essencial para mitigar a pobreza. Esse financiamento público deve assumir várias formas: subsídios à assistência privada e às ONGs que atendem aos pobres; *vouchers* que os pobres possam apresentar aos prestadores de serviços de sua escolha; e serviços públicos gratuitos ou abaixo do custo para os menos favorecidos.<sup>219</sup>

O fornecimento, por parte do Estado, de serviços básicos de educação e de saúde, considerados bens públicos, deve gerar externalidades positivas. Portanto, a intervenção do Estado na oferta desses bens públicos justifica-se pela necessidade de atendimento de uma demanda que não é de interesse dos mercados privados, pois “...*como os mercados privados só proporcionam pouquíssimos bens públicos que são cruciais para a saúde, faz-se necessário que o governo intervenha para aumentar a oferta desses bens.*”<sup>220</sup> “A questão fundamental é separar o componente bem público do componente bem privado nos serviços sociais e os recursos do governo utilizados para: (i) *financiar predominantemente, e pelo menos, os bens públicos (...);* e (ii) auxiliar os mercados privados a funcionarem mediante a remoção dos obstáculos à concorrência.”<sup>221</sup>

As diretrizes para a realização das reformas no sistema público de saúde, nos países em desenvolvimento, deveriam se concentrar em ações simplificadas de assistência básica coletiva, e descentralizadas, com a participação da comunidade. A atenção primária em saúde para as populações carentes poderia ser contemplada com a prática da medicina popular, sem a necessidade de investimento em tecnologia sofisticada, mas de procedimentos limitados a tratamentos curativos e simplificados, que contemplassem as técnicas elementares de cuidados com as crianças, bem como a educação em saúde para as mães, com ênfase no planejamento familiar, conforme sustentou o BIRD na década de 1970.

Para aumentar la eficacia de los recursos y asegurar un acceso más equitativo a los cuidados de salud es necesario que los gobiernos reduzcan sus gastos en hospitales y personal altamente calificado y dediquen más recursos a dotar de personal los servicios de salud de menor nivel (...). El principio básico de la reforma de los sistemas de salud es la necesidad de cambiar una orientación hacia el tratamiento individual costoso de las enfermedades con

---

<sup>218</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 168.

<sup>219</sup> Idem., Ibidem., p. 05.

<sup>220</sup> Idem., Ibidem., p. 05. Grifos nossos.

<sup>221</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Relatório N° 12655-BR. Washington, D.C., 1995, p. 03. Grifos nossos.

critério unicamente curativo por outra de promoção de la salud sobre una base continua al nivel de la comunidad. (...) En un sistema reformado, el trabajador de salud comunitario deberá vivir en la comunidad (...). El servicio de salud reformado brindará cuidados curativos limitados e basados en medicamentos estándar y procedimientos sencillos que puedan ser administrados sobre el terreno por trabajadores de salud que hayan tenido un adiestramiento breve. (...) Recibirá un breve adiestramiento en el tratamiento de algunas de las enfermedades más comunes pero su formación en técnicas clínicas será muy limitada (...). Se le enseñaran las técnicas elementares de cuidados maternos e infantiles, de partos y de control del crecimiento de los niños, especialmente para detectar problemas de nutrición. El trabajador de salud organizará sesiones maternas para alimentar a los niños desnutridos e impartir educación sobre nutrición a las madres, llevará a cabo las vacunaciones y se ocupará de fomentar la planificación familiar.<sup>222</sup>

No Brasil, a medicina preventiva e a medicina comunitária surgiram nas décadas de 1950 e de 1960, como modelos para pensar a atenção à saúde.

Promover saúde passou a significar promover condições de vida digna, o que incluía desde o direito à moradia, educação, ao atendimento integral em saúde, como o direito à participação e intervenção popular. Esses princípios eram divulgados pela Organização Pan-Americana da Saúde nos anos 50 e 60, principalmente, e serviram de indicativos na construção dos modelos de medicina comunitária e previdenciária no Brasil nos anos 60. No entanto, esses princípios foram resgatados mais intensamente a partir de meados dos anos 70, quando o movimento reformista ganhou corpo e expressão e quando (...) a abertura política foi iniciada.<sup>223</sup>

Na década de 1950, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) já se interessava por uma reformulação do ensino na medicina preventiva. Na década de 1960,

---

<sup>222</sup> Para aumentar a eficácia dos recursos e assegurar um acesso mais equitativo aos cuidados de saúde é necessário que os governos reduzam seus gastos em hospitais e pessoal altamente qualificado e dediquem mais recursos para capacitar pessoas em serviços de saúde de menor nível. (...) O princípio básico da reforma dos sistemas de saúde é a necessidade de mudar a orientação quanto ao tratamento individual de alto custo das enfermidades com critério unicamente curativo por outra de promoção da saúde sobre uma base contínua ao nível da comunidade. (...) Em um sistema reformado, o trabalhador de saúde comunitário deverá viver na comunidade (...). O serviço de saúde reformado oferecerá cuidados curativos limitados e baseados em medicamentos padrão e procedimentos simples que podem ser administrados sobre a área por trabalhadores de saúde que tenham recebido um treinamento breve. (...) Receberá um breve treinamento de algumas das enfermidades mais comuns, mas sua formação em técnicas clínicas será muito limitada. (...) A eles se ensinarão as técnicas elementares de cuidados materno-infantil, de partos e de controle do crescimento das crianças, especialmente para detectar problemas de nutrição. O trabalhador de saúde organizará reuniões maternas para alimentar as crianças desnutridas e oferecer educação sobre nutrição das mães, realizará as vacinações e se ocupará de promover a planificação familiar. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 04-51-52-55.

<sup>223</sup> LEVCOVITZ, E. et al. **Produção de conhecimento em política, planejamento e gestão em saúde e políticas de saúde no Brasil: (1974-2000)**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002, p. 33. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, 2).

difundi-se um modelo preventivista de atenção à saúde.<sup>224</sup> Na década de 1960, quando iniciou a formação das bases universitárias do Movimento Sanitário, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)

...estimulou a utilização das ciências sociais aplicadas à saúde na América Latina. A OPAS e a Organização Mundial de Saúde (OMS) elaboraram e difundiram os conceitos de extensão de cobertura, participação comunitária, auxiliar de comunidade (agente de saúde) e outros. (...) As propostas racionalizadoras incorporaram o discurso, difundido pela OPAS, de medicina comunitária, extensão de cobertura, integração docente-assistencial e racionalização (com base na análise custo-benefício).<sup>225</sup>

Em meados da década de 1970, estavam estruturadas três abordagens diferentes no campo da saúde: a preventivista, a racionalista e a médico-social.<sup>226</sup> Na década de 1970, a constituição do Movimento Popular em Saúde<sup>227</sup> “...foi iniciada simultaneamente à discussão no campo da saúde relacionado à medicina comunitária.”<sup>228</sup> Os programas de medicina comunitária eram bem aceitos pelos governos latino-americanos por serem soluções “baratas” para uma demanda crescente de atenção à saúde. Até o início da década de 1970, grande parte desses programas estava vinculada aos Departamentos de Medicina Preventiva (DMPs), sendo utilizada como campo de estágio.<sup>229</sup> Dessa forma, o modelo preventivista foi incorporado no Brasil “...no sentido de projetos racionalizadores da atenção médica...”<sup>230</sup>

Desse modo, dezenas de experiências começaram a ser realizadas no País, ligadas às universidades, à Igreja ou mesmo ao voluntarismo dos agentes da pastoral da saúde, dos militantes dos partidos de esquerda e, ainda, dos profissionais de saúde com prática nas comunidades. *Essas experiências introduziram uma nova concepção do exercício da*

---

<sup>224</sup> Cf. AROUCA, S. **O dilema preventivista**: contribuição para a compreensão crítica da medicina preventiva. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

<sup>225</sup> SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998, p. 19-23-28.

<sup>226</sup> Cf. SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.; PAIM, J. S. A formação de recursos humanos em saúde coletiva: contribuição da residência em medicina preventiva e social. In: **Revista Brasileira de Educação Médica**, 9 (2):88-94, 1985.

<sup>227</sup> “O Movimento Popular em Saúde teve uma marcante presença de médicos, profissionais e agentes de saúde.” Cf. GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 68.

<sup>228</sup> Cf. GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 94.

<sup>229</sup> SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998, p. 67-23.

<sup>230</sup> AROUCA, S. **O dilema preventivista**: contribuição para a compreensão crítica da medicina preventiva. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003, p. 252.

*medicina, sustentada na simplificação do ato médico, na valorização do trabalho auxiliar dos leigos e na participação comunitária.*<sup>231</sup>

A ênfase nas ações simplificadas de assistência básica coletiva e de participação da comunidade dispensaria a especialização e os procedimentos de alta tecnologia, que implicariam em maiores custos.

Existe uma pesada concentração em unidades especializadas e uma relativa escassez de instalações de atendimento externo geral. (...) Adotaram-se no Brasil alguns passos iniciais (...) para abordagem do problema da avaliação, da escolha e do controle da tecnologia. Contudo, sejam quais forem as circunstâncias, não há dúvida que a demanda de dispendiosos serviços médicos de alta tecnologia continuará a representar um fator central no incremento dos custos dos serviços de saúde no Brasil. (...) a proporção de despesa total usada nos programas de tratamento básico e preventivo diminuiu. A debilidade da rede de cuidados primários de saúde significa a superlotação das salas de emergência dos hospitais (...) É necessário um sistema de 'módulo de saúde' integrado, em que a rede primária funciona como porta de acesso para a maioria dos casos que não podem ser resolvidos no nível primário.<sup>232</sup>

Nesse sentido, os gastos com serviços discricionários, realizados em hospitais (atenção secundária e terciária), são considerados pouco eficazes em função dos custos, pois requerem altos investimentos. Deve-se dar prioridade aos gastos essenciais considerados eficazes em função dos custos, na medida que demandam poucos investimentos e são serviços realizados em centros de saúde e comunidades. Os serviços governamentais de saúde estão

...concentrados em atendimento discricionário, em detrimento de serviços essenciais para os pobres. Para tanto, seria preciso não só reduzir o investimento público em serviços terciários e em treinamento de especialistas, mas também, em certos casos, transferir para iniciativa privada o atendimento discricionário. (...) se os governos reduzissem - ou eliminassem, se possível - a alocação de verbas para esses serviços estariam promovendo eficiência e equidade. (...) as verbas públicas poderia concentrar-se nas áreas onde são mais necessárias - saúde pública e serviços essenciais eficazes em termos de custos.<sup>233</sup>

Portanto,

---

<sup>231</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 95. Grifos nossos.

<sup>232</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil**: novo desafio à saúde do adulto. Washington, D.C., 1991, p. 106-107.

<sup>233</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 134-127.

Para efetuar reformas impõe-se reorientar os novos gastos governamentais com saúde do topo dos sistemas sanitários – pessoal, equipamento e instalações especializados – para a ‘base da pirâmide’ – para assistência médica de amplo acesso em instalações comunitárias e centros de saúde. Pouquíssimas intervenções eficazes em função dos custos dependem de hospitais sofisticados e médicos especializados - todos os serviços que constam do pacote mínimo de serviços clínicos essenciais (...) devem ser prestados em centros de saúde e hospitais distritais. (...) a maioria das intervenções eficazes em termos de custo pode ser realizada fora dos hospitais.<sup>234</sup>

Os programas de saúde devem estar submetidos ao critério da racionalidade econômica, como sustentara o BIRD, na década de 1970.

A fin de lograr los mejores resultados con los recursos disponibles, los programas gubernamentales de salud deben formularse sobre la base de estudios de la eficacia en función de los costos. (...) Cabe esperar que la reforma de los servicios de salud (...) facilite un mayor acceso de la población a los cuidados de la salud, mayor penetración en la comunidad y menores costos unitarios. (...) También se puede lograr un mayor ahorro analizando a relación costo-eficacia de las actividades en materia de salud y mediante una mejor administración y unas políticas de fijación de precios más racionales.<sup>235</sup>

A perspectiva do BIRD, na década de 1970, de priorizar a assistência coletiva e a racionalidade econômica, como critérios para os investimentos em saúde, foi consolidada nas décadas subsequentes. Desse modo, na década de 1990, o BIRD sustentou que o programa de saúde preventiva no Brasil deveria contemplar a população e não o indivíduo. Dessa forma, a justificativa para se racionalizar o atendimento médico e a utilização da medicina científica, bem como de tecnologia sofisticada para a maioria da população pobre, o que demandaria maiores investimentos, tem como estratégia, a “valorização” de trabalhadores de saúde comunitários, com qualificação limitada, e o envolvimento de Organizações Não-Governamentais - ONGs.

Dever-se-ia priorizar a atenção nos

...fatores de risco (tabagismo, dieta inadequada, consumo de álcool e drogas e falta de exercício), e não a condição médica (como a hipertensão); portanto, *as intervenções fora do*

---

<sup>234</sup> Idem., Ibidem., p. 06-13-66.

<sup>235</sup> A fim de obter os melhores resultados com os recursos disponíveis, os programas governamentais de saúde devem formular-se sobre a base de estudos da eficácia em função dos custos. (...) Cabe esperar que a reforma dos serviços de saúde (...) facilite um maior acesso da população aos cuidados da saúde, maior penetração na comunidade e menores custos unitários. (...) Também se pode obter uma maior economia analisando a relação custo-eficácia das atividades em matéria de saúde e mediante uma melhor administração e uma política de fixação de preços mais racionais. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 29-37-54-05.

*sistema de cuidados de atenção médica serão freqüentemente as mais importantes; os programas devem orientar-se principalmente para os pobres, e considerar explicitamente a sua situação; portanto, cumpre atribuir maior papel às organizações que incluem os pobres (tais como sindicatos e organizações religiosas e comunitárias).*<sup>236</sup>

Como uma das diretrizes centrais do Ministério da Saúde, referente à mudança no modelo vigente de atenção à saúde, essa medida deveria resultar na ampliação do enfoque atual, que é individualizado e com ênfase na tecnologia de ponta. Tal mudança revalorizaria a tecnologia popular.

Há necessidade de mudanças culturais, psicossociais e tecnológicas, que possibilitem a transformação do modelo assistencial vigente, no qual o cliente é paciente, passivo e individualizado e a tecnologia de ponta é a única valorizada. Esse modelo daria lugar a um novo, no qual seja identificado amiúde a participação cliente-agente, a ação grupal e comunitária, a intervenção ambiental e a tecnologia generalista e simples associada à especializada e capitalizada. (...) incorporar ao SUS, não só tecnologia de ponta, mas também a tecnologia popular...<sup>237</sup>

A NOB-SUS/96 sustentou essa transformação, argumentado:

O modelo vigente, que concentra sua atenção no caso clínico, na relação individualizada entre o profissional e o paciente, na intervenção terapêutica armada (cirúrgica ou medicamentosa) específica, dever ser associado, enriquecido, transformado em um modelo de atenção centrado na qualidade de vida das pessoas e do seu meio ambiente, bem como na relação da equipe de saúde com a comunidade, especialmente, com os seus núcleos sociais primários – as famílias.<sup>238</sup>

Na direção de conter as despesas e captar novos recursos, o Ministério da Saúde considerou estratégico o desenvolvimento de ações que possibilitassem o estabelecimento de “...parcerias com a iniciativa privada e as organizações institucionais e não-governamentais na consecução de projetos na área da saúde. (...) a direção do Ministério da Saúde ocupar-se-á, inicial e permanentemente, em conter, por todas as forças legítimas e saudáveis, as despesas do sistema...”<sup>239</sup> Na apresentação do projeto REFORSUS, o Ministério da Saúde sinalizou que o projeto contaria com “...a participação efetiva das

---

<sup>236</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil: novo desafio à saúde do adulto**. Washington, D.C., 1991, p. 07.

<sup>237</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de ação do ministério da saúde 1995-1999**. Brasília, 1995c, p. 04-07.

<sup>238</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do sistema único de saúde/NOB-SUS 96**. Brasília, 1997, p. 15.

<sup>239</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de ação do ministério da saúde 1995-1999**. Brasília, 1995c, p. 08.

Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e da sociedade civil organizada no detalhamento e na execução operacional de seus diversos componentes.”<sup>240</sup>

O Ministério da Saúde defendeu que caberia ao indivíduo a responsabilidade pela sua saúde e de sua comunidade. As ações para atender às populações carentes integraram o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde - PACS e o Programa de Saúde da Família – PSF<sup>241</sup>, considerados como instrumentos imprescindíveis à transformação do modelo de atenção à saúde. Portanto, essa estratégia fazia parte do novo modelo, decorrente da associação entre o enfoque clínico e o epidemiológico, o qual necessitaria estabelecer vínculos e processos mais abrangentes. Isso exigiria “...de um lado, a transformação na relação entre o cliente e os agentes do sistema de saúde, e de outro, a intervenção ambiental, para que sejam modificados os fatores determinantes da situação de saúde. (...) na nova relação pretendida, deverá permitir que a pessoa – atualmente passiva e paciente – seja agente quer da sua própria saúde, quer da saúde da comunidade que integra.”<sup>242</sup> Essa perspectiva foi contemplada com a NOB/SUS 01/96, ao considerar que “...a pessoa seria estimulada a ser agente da sua própria saúde e da comunidade que integra.”<sup>243</sup>

Dessa forma, o PACS e o PSF representaram a política estratégica para a mudança do modelo assistencial, conferindo centralidade à atenção básica em saúde. Particularmente o Programa de Saúde da Família “Consiste na expansão do acesso e da assistência a áreas não cobertas (...), maximizando a oferta de cuidados básicos de saúde e diminuindo o

---

<sup>240</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS** – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b, p. 18. Foram dois os componentes do projeto REFORSUS: “Apoio à melhoria da capacidade e da eficiência do SUS” e “Promoção de inovações na administração do Setor Saúde”. BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS** – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b, p. 21-23.; BID. Contrato de Empréstimo N° 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997, p. 01-02. (Anexo A).

<sup>241</sup> A maioria das ações do governo está circunscrita aos projetos financiados pelo BIRD e pelo BID e, portanto, submetida às condicionalidades expressas nos seus contratos. Assim, as ações do governo para promover a assistência e administração dos serviços de saúde incluem, além do PACS e do PSF, os seguintes projetos financiados pelo BIRD. BIRD. Contrato de Empréstimo N° 3659-BR: **Projeto de controle da AIDS e das DST**. Brasília, D. F., mar. 1994. \_\_\_\_\_. Contrato de Empréstimo N° 4392-BR: **Projeto de controle da AIDS e das DST**. Brasília, D. F., dez. 1998. \_\_\_\_\_. Contrato de Empréstimo N°4394-BR: **Projeto de vigilância e controle de doenças**. Brasília, D. F., dez. 1998. O Projeto de Vigilância e Controle de Doenças compreende a primeira etapa do projeto VIGISUS – Sistema Nacional de Vigilância em Saúde, previsto para ser desenvolvido em três etapas, sendo a última 2004/2005. A respeito do projeto VIGISUS e demais projetos de Saúde e Proteção Social aprovados pelo BIRD que estão em atividade ou foram concluídos ver: <http://www.obancomundial.org>.

<sup>242</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de ação do ministério da saúde 1995-1999**. Brasília, 1995c, p. 07.

<sup>243</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do sistema único de saúde/NOB-SUS 96**. Brasília, 1997, p. 16.

atendimento secundário e terciário. Constitui estratégia básica para a mudança do modelo assistencial.”<sup>244</sup> Na NOB-SUS/96, ficou “...estabelecido um acréscimo percentual ao montante do PAB (...), sempre que estiverem atuando integradamente à rede municipal, equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde, ou estratégias similares de garantia da integralidade da assistência...”<sup>245</sup> Nessa perspectiva, a NOB-SUS/96 criou incentivos financeiros a ações e programas, tais como: “PACS, PSF, Programa de Carências Nutricionais e Assistência Farmacêutica Básica.”<sup>246</sup>

A prevenção, com ênfase no atendimento básico, prevista para o ano de 1997 - considerado como o Ano da Saúde<sup>247</sup> - incluiria: Agentes Comunitários de Saúde; Saúde da Família; Gestão do Atendimento Básico; Farmácias Básicas; Combate às endemias; Saúde da Mulher; Saúde da Criança; Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS.<sup>248</sup>

Portanto, as ações do Ministério da Saúde contemplaram a perspectiva de atenção primária à saúde com a criação do PAB - Piso de Atenção Básica.<sup>249</sup>

Uma das grandes conseqüências do PAB será levar o atendimento mais próximo das pessoas por intermédio dos postos de saúde. Nos últimos anos, os postos de saúde, que são de responsabilidade de estados e municípios, foram, em boa parte, abandonados. Com o PAB, eles serão reativados reduzindo as filas das emergências dos hospitais. (...) Graças ao PAB, o que parecia um sonho impossível – um sistema de saúde descentralizado, eficiente, baseado na prevenção e não na doença, e mais protegido contra fraudes – vai finalmente tornar-se realidade.<sup>250</sup>

No Plano Nacional de Saúde/PNS definiu-se, como um dos objetivos, em relação às linhas de atenção à saúde, “Efetivar a atenção básica como espaço prioritário de organização

---

<sup>244</sup> BID. Contrato de Empréstimo Nº 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997, p. 02. (Anexo A.)

<sup>245</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do sistema único de saúde/NOB-SUS 96**. Brasília, 1997, p. 20.

<sup>246</sup> LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. **Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas**. Ciênc. saúde coletiva. Vol.6, Nº 2., p. 269-291., 2001, p. 280. On-line: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>247</sup> As ações e metas previstas para o Ano da Saúde contemplaram além da prevenção, a qualidade e a mobilização. BRASIL. Presidência da República. **O ano da saúde no Brasil**. In: Brasil Real. Edição Especial, Brasília, abr. 1997, p. 03.

<sup>248</sup> BRASIL. Presidência da República. **O ano da saúde no Brasil**. In: Brasil Real. Edição Especial, Brasília, abr. 1997, p. 03.

<sup>249</sup> “O PAB consiste em um montante de recursos financeiros destinado ao custeio de procedimentos e ações de assistência básica, de responsabilidade tipicamente municipal.” BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do sistema único de saúde/NOB-SUS 96**. Brasília, 1997, p. 20.

<sup>250</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balço da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 20-21.

do SUS, usando estratégias de atendimento integral – a exemplo da saúde da família...”<sup>251</sup>

No período de implantação da NOB 96 observou-se de fato uma expansão importante das estratégias do PACS e PSF em todo o país, sendo que em dezembro de 2000 já atingiam respectivamente 51,5% e 22,5% da população brasileira, com cobertura variável entre as regiões do país: PACS com coberturas maiores que 80% nas regiões Norte e Nordeste e PSF com cobertura próxima a 40% na região Nordeste e em torno de 30% nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. As menores coberturas são observadas nas regiões Sudeste e Sul.<sup>252</sup>

Se em 1997, o número de Agentes Comunitários era de 54.934<sup>253</sup>, em 2000, dados do Ministério da Saúde mostraram que o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde - PACS contou “...com 114.793 ACS – Agentes Comunitários de Saúde, um número nada desprezível de trabalhadores de saúde sem qualificação, que dão cobertura para cerca de 50% da população.”<sup>254</sup>

Assim, no governo FHC “A idéia de mutirão pela saúde e a ênfase no atendimento básico surgiram como principais diretrizes do governo.”<sup>255</sup>

Dessa forma,

As políticas sociais e de saúde perderam sua dimensão integradora, tanto no âmbito nacional como no âmbito regional/estadual, caindo numa visão focalista onde o *local* é privilegiado como o único espaço capaz de dar respostas supostamente mais ‘eficientes’ e acordes às necessidades da população, não por acaso reduzida hoje a ‘comunidade’. Retrocedemos a uma visão ‘comunitária’ onde as pessoas e as famílias passam a ser as responsáveis últimas por sua saúde e bem-estar.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde/PNS** – um pacto pela saúde no Brasil. 2004, p. 27. In: Internet (On-Line): [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br).

<sup>252</sup> LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. **Política de saúde nos anos 90**: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciênc. saúde coletiva. Vol.6, Nº 2., p. 269-291., 2001, p. 286. On-line: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>253</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balanco da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 13.

<sup>254</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 216. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>255</sup> LEVCOVITZ, E. et al. **Produção de conhecimento em política, planejamento e gestão em saúde e políticas de saúde no Brasil**: (1974-2000). Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002, p. 45. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, 2).

<sup>256</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 45-46.

A defesa é a de que “...o Estado não tem que intervir na provisão de saúde para a população, já que essa é uma atribuição dos indivíduos.”<sup>257</sup>

A prioridade da universalização do Ensino Fundamental articula-se à política de assistência coletiva, na medida em que visa envolver o máximo possível de pobres com objetivo de mudar os hábitos de vida da população, incorporando desde muito cedo as regras de convivência social, de higiene, de planificação familiar, compreendidas como as “necessidades básicas”, elaboradas, como vimos, por Robert S. McNamara, e consolidadas nas décadas subseqüentes.

Las reformas de los servicios que se brindan a los grupos más pobres de la población deben concentrarse en mejorar la salud a nivel de la comunidad, incluyendo entre sus objetivos el logro de cambios en los hábitos y actitudes de la vida y la realización de actividades a nivel de las unidades familiares y de la comunidad destinadas a mejorar el abastecimiento de agua y las condiciones sanitarias.<sup>258</sup>

As condições de saúde dependem do acesso à educação e estão sob a responsabilidade do indivíduo, da família e da comunidade, principais responsáveis pelo êxito ou não dos serviços públicos. “Además, el grado de eficacia de los servicios de promoción de la salud basados en la comunidad dependerá inevitablemente del grado de cohesión y sentido de responsabilidad sociales de una comunidad.”<sup>259</sup>

Destacando a importância da educação para a promoção da saúde, afirma-se que “...o risco de hipertensão, consumo de álcool, obesidade, tabagismo e falta de exercício é substancialmente maior entre os que não cumpriram a 1ª série escolar.”<sup>260</sup> Nesse sentido, “Não é de se admirar que a variável condições de saúde esteja estreitamente correlacionada com o nível educacional (...) a possibilidade de acesso e aplicação de novos conhecimentos

---

<sup>257</sup> GERSCHMAN, S. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. E. (Orgs.) **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997, p. 62.

<sup>258</sup> As reformas dos serviços que se oferecem aos grupos mais pobres da população devem se concentrar para melhorar a saúde em nível de comunidade, incluindo entre seus objetivos a obtenção de mudanças nos hábitos e atitudes de vida e a realização de atividades a nível das unidades familiares e da comunidade destinadas a melhorar o abastecimento de água e as condições sanitárias. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 05.

<sup>259</sup> “Além disso, o grau de eficácia dos serviços de promoção da saúde baseados na comunidade dependerá inevitavelmente do grau de coesão e sentido de responsabilidade sociais de uma comunidade.” (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 56.

<sup>260</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil**: novo desafio à saúde do adulto. Washington, D.C., 1991, p. 77.

(...) depende do nível de instrução da população.”<sup>261</sup> “Com elevação dos níveis educacionais, as pessoas estão mais capacitadas a aplicar os novos conhecimentos (...) na melhoria da própria saúde e na de suas famílias.”<sup>262</sup>

Os procedimentos para implantar a assistência coletiva de atenção primária em saúde deve incluir a participação das Organizações Não-Governamentais - ONGs, pois o “... surgimento de alternativas privadas e ONGs para a provisão de serviços públicos pode ajudar a cobrir lacunas na oferta de bens públicos e prover os bens e serviços que os usuários se dispõem a pagar do próprio bolso. As ONGs podem ser parceiras e concorrentes na prestação de serviços públicos.”<sup>263</sup>

Em relação ao envolvimento das ONGs, o BIRD destacou que “A Pastoral da Criança<sup>264</sup>, dirigida pela Igreja Católica no Brasil, talvez seja o maior programa de profissionais da saúde comunitária administrado por uma ONG. Esse programa, iniciado em 1983, tem forte apoio do Ministério da Saúde...”<sup>265</sup> Portanto, afirma que na área da saúde “...são necessárias alterações jurídicas e administrativas que facilitem a prestação de serviços pela iniciativa privada (ONG ou entidades com fins lucrativos), e *é necessário também que as ONGs recebam subsídios públicos para prestarem os serviços do pacote essencial e que haja corte de novos investimentos em hospitais públicos terciários.*”<sup>266</sup>

No Brasil, a sociedade civil desenvolve ações principalmente através das ONGs.

O movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi criado em abril de 1993, sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), organização não-governamental dirigida, entre outros por Herbert de Souza. O movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, de natureza suprapartidária, conseguiu aglutinar empresas, sindicatos, igrejas, universidades, partidos

---

<sup>261</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 41.

<sup>262</sup> PRESTON, L. T. Prefácio. In: BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. iii.

<sup>263</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 121.

<sup>264</sup> A Pastoral da Criança é indicada como uma das mais importantes organizações comunitárias em todo o mundo a trabalhar nas áreas da saúde, nutrição e educação da criança, desde o ventre materno até os seis anos de vida, e de prevenção da violência no ambiente familiar, envolvendo necessariamente as famílias e comunidades. A dinâmica consiste em capacitar líderes comunitários, que residem na própria comunidade, para mobilização das famílias nos cuidados com os filhos. Esta metodologia conta com três grandes momentos de intercâmbio de informações que ajudam no fortalecimento da solidariedade: visitas **domiciliares mensais, dia do peso e reuniões mensais**. On-line: Internet: [www.pastoraldacrianca.gov.br](http://www.pastoraldacrianca.gov.br), 2004.

<sup>265</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 152.

<sup>266</sup> Idem., Ibidem., p. 115. Grifos nossos.

políticos e também esferas do governo, inclusive o Exército Nacional, chegando a organizar mais de mil comitês próprios em 22 dos 27 estados brasileiros.<sup>267</sup>

Na área da saúde, os sub-projetos frequentemente são desenvolvidos por ONGs e outras entidades. A participação das ONGs reforça a participação da sociedade civil e subtrai a participação direta do Estado na execução de serviços. O Projeto Vigilância e Controle de Doenças - VIGISUS – que, de um total de 100.000.000,00, são destinados 66.000.000,00 para os sub-projetos.<sup>268</sup> No período de 1993 a 1997, a “...CN-DST/AIDS financiou um total de 437 projetos com organizações não-governamentais.”<sup>269</sup>

As famílias, nessa relação, também devem se responsabilizar pelos custos da saúde. “O simples fato de determinada intervenção ser eficaz em função dos custos não significa que se deva financiá-la com recursos públicos. As famílias podem empregar recursos próprios para tratar de sua saúde...”<sup>270</sup>

Assim, “No quadro de ‘desmonte’ das agências e programas federais de caráter assistencial, estes foram substituídos por ONGs, por ações localizadas de governos municipais, e, no caso bem-intencionado Comunidade Solidária, por ‘inovações gerenciais’ que por definição não têm expressão orçamentária.”<sup>271</sup>

Desde a década de 1970, as ações de assistência coletiva são recomendáveis para a redução dos altos custos do tratamento individual, de âmbito hospitalar. A racionalidade passa a ser um critério não apenas para utilizar os recursos, mas também para conter a demanda por esse atendimento. Uma das formas para a sua contenção inclui, por exemplo, a cobrança no sistema público de saúde.

Es importante formular métodos para desalentar a los que se fingen enfermos y a los que tienden a hacer uso de servicios médicos avanzados que quizá no necesitan. Una politica de

---

<sup>267</sup> NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 35.

<sup>268</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 235. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>269</sup> UDC – Unidade de Documentação e Comunicação. Coordenação Nacional de DST e AIDS. Principais ações e produtos da Coordenação Nacional de DST e AIDS em 1997 e previsões para 1998. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Balanço da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998.

<sup>270</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 07.

<sup>271</sup> DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001, p. 133-134.

fijación de los precios de los servicios de salud según sus costo íntegro daría a la población motivos financieros considerables para evitar los hospitales (especialmente los servicios de hospitalización) y acudir en su lugar a las consultar externas de éstos y a los puestos locales de salud, servicios que resultan menos caros.<sup>272</sup>

O BIRD declarou que “...não existem limites para o volume da assistência, o que contribui para a elevação dos custos e proliferação de serviços desnecessários. (...) a eficiência na utilização dos recursos requer melhorias e a introdução de incentivos apropriados para reduzir o desperdício e controlar o volume (ou quantidade) dos serviços oferecidos.”<sup>273</sup>

O BIRD enfatiza, portanto, a necessidade de definir as prioridades para o uso de serviços e tecnologias. Dentre as propostas para a definição de critérios para os gastos públicos, visando ao racionamento da assistência e à contenção de custos, estariam: 1. o controle da utilização (recomenda-se listas de espera e co-pagamento<sup>274</sup>); 2. o controle dos gastos (como por exemplo, a redução do número de leitos hospitalares e do tempo de permanência, a limitação da tecnologia ou do acesso à tecnologia, a limitação da cobertura, da população ou os diagnósticos tratados, controle da aquisição tecnológica); 3. controle do pagamento (dentre os objetivos estariam: limitar o pagamento por serviço, limitar serviços e tecnologia e reduzir custos administrativos do seguro privado); 4. promoção da concorrência (incentivos fiscais ao seguro privado, transferir um volume maior de assistência ao setor privado etc.).<sup>275</sup>

Desse modo,

---

<sup>272</sup> É importante formular métodos para desaminar aos que se fingem de doentes e aos que tendem a fazer uso de serviços médicos avançados que talvez não necessitam. Uma política de fixação de preços dos serviços de saúde segundo seu custo completo daria à população motivos financeiros consideráveis para evitar os hospitais (especialmente os serviços de hospitalização) e atender em seu lugar as consultas externas destes e aos postos locais de saúde, serviços que resultam menos caro. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 50.

<sup>273</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Washington, D.C., 1995, p. xviii-xxvi.

<sup>274</sup> “O co-pagamento constitui uma outra opção para o racionamento da assistência e para desestimular o uso desnecessário de serviços de saúde. As contribuições financeiras por parte do paciente levam-no a avaliar melhor a necessidade de assistência e a fazer um uso mais criterioso dos serviços. (...) um sistema de triagem para isentar os que não podem arcar com os custos do co-pagamento deve assegurar o acesso de todos os segmentos de renda aos serviços financiados pelo governo.” BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Relatório N° 12655-BR. Washington, D.C., 1995, p. 11-112.

<sup>275</sup> Cf. BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Relatório N° 12655-BR. Washington, D.C., 1995, p. 176.

Quando se trata de aumentar a eficácia dos gastos com saúde, conviria diminuir a despesa pública com instalações de assistência terciária, com capacitação de especialistas e com atendimento clínico de menor eficácia em termos de custos; e também incentivar a concorrência na prestação de serviços de saúde e regulamentar o seguro e os sistemas de pagamento. (...) o ajuste das prioridades significaria gastar menos com hospitais, com equipamentos médicos sofisticados e com treinamento de médicos especializados. (...) Há mais de duas décadas que se vem insistindo em acabar com o treinamento dos profissionais da saúde em instituições terciárias de alta tecnologia, a fim de torná-los mais familiarizados com os problemas e práticas de saúde que dizem respeito à população carente. (...) Os prestadores de assistência primária não formados em medicina oferecem muitas vantagens. Sua formação custa menos...<sup>276</sup>

Para reduzir os custos com a assistência hospitalar, o ex-Ministro Bresser Pereira defendeu que o objetivo da reforma “...não é abranger todo o SUS, mas uma parte fundamental do mesmo – e certamente a mais cara: a assistência hospitalar.”<sup>277</sup> Assim,

O que mudou da proposta original do Ministério da Saúde para a proposta do Ministro Bresser Pereira, foi a decisão de que a reforma não envolveria todo o SUS, mas apenas alguns pontos específicos, certamente os mais interessantes do ponto de vista econômico (...) a proposta de reforma da assistência hospitalar foi efetivada, seguindo a lógica prevista originalmente na proposta do Ministério de Administração Federal e da Reforma do Estado.<sup>278</sup>

Também se concebe necessária a “...separação dos hospitais estatais - que fazem parte do Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar de cada município – do Subsistema de Distritos de Saúde desse mesmo município.”<sup>279</sup> A prioridade seria para “...a racionalização do acesso ao atendimento hospitalar, evitando internações e exames desnecessários. (...) o encaminhamento via posto de saúde e clínicos gerais evita internações desnecessárias.”<sup>280</sup> Portanto, a ênfase da reforma para contenção da demanda por serviços

---

<sup>276</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 15-179-151-148.

<sup>277</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995, p. 04.

<sup>278</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 203-206. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>279</sup> BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Sistema de atendimento de saúde do SUS**. Brasília. 1995, p. 10. Apud RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 207. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>280</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 02-03.

hospitalares estaria na “...separação dos hospitais estatais – que fazem parte da oferta de serviços hospitalares – do Sistema de Demandas...”<sup>281</sup>

Nessa perspectiva,

...o setor público ficaria com a responsabilidade pela prestação dos serviços de atenção primária à saúde e, a iniciativa privada, filantrópica, entidades sem fins lucrativos e hospitais públicos, transformados em organizações sociais ou em algo semelhante, disputariam a prestação de serviços de atenção terciária, que em parte e por algum tempo continuariam sendo compradas pelo Estado, mas que aos poucos, a atuação deste tenderia a ficar restrita a formulação de políticas, a regulamentação e a avaliação dos sistemas, contribuindo com a oferta dos serviços que não são do interesse do mercado.<sup>282</sup>

A mudança estrutural necessária para transformar o sistema de saúde nacional contemplaria “...a adoção de modelos técnico-operacionais inovados e permanentemente inovadores, transformando o modelo assistencial predominantemente curativo, individualizado, de minorias, em um modelo de atenção integral (promoção, proteção, recuperação e reabilitação), personalizado e, também ambientalizado e de alcance coletivo.”<sup>283</sup>

Se a política que define o coletivo como prioridade, o faz considerando a escassez de investimento na promoção da saúde e na prevenção da doença, então “...a tarefa principal consiste em aumentar grandemente as ações de prevenção. (...) o setor público necessita de importantes investimentos para promover a saúde e prevenir a doença no Brasil.”<sup>284</sup>

Todavia, na questão do financiamento, “Os escassos recursos têm sido mal distribuídos, sem respeitar a heterogeneidade regional e as reais necessidades da população. Acreditar que dez reais *per capita* ano, correspondentes ao mal chamado Piso da Atenção Básica – PAB, são suficientes para dar uma atenção básica integral e de qualidade à população é uma afronta!”<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Sustentava-se que “...a separação clara entre a demanda e a oferta de serviços permite, entre os fornecedores dos serviços médico-hospitalares, o surgimento de um mecanismo de competição administrativa altamente saudável.” PEREIRA, L. C. B. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995, p. 02-06.

<sup>282</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 208-206. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>283</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p. 16.

<sup>284</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil**: novo desafio à saúde do adulto. Washington, D.C., 1991, p.108-118.

<sup>285</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 51.

A proposta para restringir o atendimento que requer maiores investimentos foi devidamente contemplada no governo FHC. “Os procedimentos ambulatoriais de alto custo, como hemodiálise, tomografia, quimioterapia e radioterapia, serão analisados e autorizados caso a caso.”<sup>286</sup> Para se ter uma idéia da restrição do uso de tecnologia de ponta podemos destacar o acesso a ressonância magnética que foi incluída na tabela do SUS somente em 1997. “A portaria de número 166 de 31 de dezembro de 1997, publicada no Diário Oficial de 20 de janeiro de 1998 institui que o SUS deve pagar o exame de ressonância magnética. Antes de dezembro, esse exame não constava da tabela do SUS.”<sup>287</sup>

Tendo como prioridade o racionamento da assistência “Em 1991, 2.825 estabelecimentos de saúde foram extintos e desativados, 11% dos quais corresponderam a hospitais.”<sup>288</sup> Em 1999, dados de uma pesquisa desenvolvida pelo IBGE, com apoio do Ministério da Saúde,

...revelou uma redução de 27% no número de leitos disponíveis para internações no Brasil no período de 1992-1999, de um total de 544.357 leitos existentes em 1992, baixou para 484.945 o número de leitos disponíveis em 1999. (...) Na prática, a ‘racionalização do acesso’ hospitalar ou a ‘moderação da demanda’, tem se efetivado pela redução de leitos disponíveis ao SUS na rede conveniada; pela privatização de leitos na rede pública; pelo controle de AIHs – Autorização de Internação Hospitalar; pelas fila nos casos eletivos e até mesmo pela cobrança irregular de complementação ou taxas extras. (...) se considerarmos a recomendação da Organização Mundial de Saúde – OMS, de 4 leitos para cada 1000 habitantes, estaríamos com um déficit nada desprezível de mais de 100 mil leitos no Brasil.<sup>289</sup>

Se a recomendação da Organização Mundial de Saúde – OMS é de 4 leitos para cada 1000 habitantes, o Brasil iniciou o Século XXI em déficit, como se constata na seguinte afirmação: “Em 2002, o País possuía 2,7 leitos por 1000 habitantes...”<sup>290</sup> “Assim, nos meses de maio e junho de 1993, a ‘crise financeira’ da Seguridade Social provocou a **paralisação**

---

<sup>286</sup> BRASIL. Presidência da República. **O ano da saúde no Brasil**. In: Brasil Real. Edição Especial, Brasília, abr. 1997, p. 02.

<sup>287</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balanco da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 12.

<sup>288</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto**. Brasília, 1995b, p. 04.

<sup>289</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 203-204. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>290</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde/PNS – Um Pacto pela Saúde no Brasil**. 2004, p. 10. In: Internet (On-Line): [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br).

**de 4.500 leitos hospitalares, reduzindo em 80% o atendimento hospitalar e em 60% o ambulatorial.**<sup>291</sup>

Essa realidade demonstra que o modelo universalista de atenção, legalmente constituído e regulamentado, na prática não oferece garantia de acesso aos serviços públicos nos três níveis<sup>292</sup>, sobretudo no nível terciário, tendo em vista a diminuição na oferta de leitos pelos hospitais conveniados com o SUS.<sup>293</sup>

Outro agravante diz respeito aos investimentos do governo federal para reequipar, ainda que parcialmente, a rede hospitalar existente, que dependem de empréstimos externos, principalmente do Banco Mundial.

Na realidade, houve uma brutal concentração de recursos e de poder nas mãos do governo federal, totalmente contrária ao ideário do Sistema Único de Saúde – SUS, na sua matriz originária. Abandonou-se por completo a concepção, prevista na Constituição de 1988, de Seguridade Social, que preconizava um orçamento único com diversidade de fontes de financiamento para os seus componentes de Saúde, Assistência e Previdência Social. Ao restringir o financiamento do setor de saúde apenas aos recursos fiscais, este ficou à mercê da política de ajuste fiscal cada dia mais restritiva, lançando mão de recursos aleatórios, como a CPMF, de caráter contingencial e que sequer vem sendo integralmente destinada ao setor.<sup>294</sup>

Cabe destacar que a proposta do BIRD é de que a reforma administrativa das instituições deveria ocorrer por meio de uma revisão constitucional.

Entre as três reformas estruturais fundamentais, que exigem emendas à Constituição – a Reforma Administrativa (essencialmente a retirada da estabilidade no serviço público), Reforma da Previdência Social (...), e da Reforma Fiscal (...) – a Reforma Administrativa tem a melhor chance de se tornar uma fonte significativa de apoio fiscal a curto e médio prazos. (...) Espera-se que o impacto da assistência do Banco na prestação de serviços de saúde pública de qualidade deva aumentar dentro da reforma do setor de saúde. Isto está avançando bem devido a uma abordagem modificada em relação a uma maior sustentabilidade e à descentralização apoiada pelo empréstimo para a Reforma do Setor de

---

<sup>291</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 250. Grifos da autora.

<sup>292</sup> Referem-se a níveis de atenção: primário ou de atenção básica, secundário ou em nível de especialidades e terciário na área hospitalar. Nota da autora no texto.

<sup>293</sup> URBANO, L. A. **A privatização da saúde e a implementação do SUS: cenários de uma cidade**. Ribeirão Preto, SP: FUNPEC Editora, 2003, p. 27-28.

<sup>294</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 51-52.

Saúde. Esse empréstimo está centrado na melhoria do gerenciamento do sistema de saúde pública ao invés de apenas financiar programas específicos sobre gastos da saúde.<sup>295</sup>

O que devemos ter claro é que “... as reformas constitucionais – sobretudo aquelas que, em nome do ‘equilíbrio fiscal’ e da ‘competitividade global’, atingem os chamados ‘direitos sociais’ – na prática, contribuirão muito pouco para os objetivos declarados pelo governo, mas serão decisivas para a desmontagem do nosso ‘Estado assistencial’, que sempre foi ‘mínimo’, e só se expandiu, teoricamente, com a Constituição de 1988 – que está sendo desmontada.”<sup>296</sup>

É preciso considerar que a saúde emerge como questão social no Brasil conjuntamente com a emergência do capitalismo, no bojo da economia capitalista exportadora cafeeira. Entretanto, as “...medidas relacionadas à saúde pública não ultrapassam os limites de solução imediatas a agudos problemas que, de uma forma ou outra, podem comprometer o processo de acumulação cafeeira...”<sup>297</sup> Dessa forma, até a década de 1930, os trabalhadores contavam com benefícios previdenciários oferecidos pelas grandes empresas e, para poucas categorias, pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões. Assim, a maior parte dos assalariados estava excluída de tais benefícios, tendo que recorrer, para a assistência médica, àquela limitadamente oferecida pelos serviços públicos.<sup>298</sup>

Anterior à década de 1970, “...a política nacional de saúde atribuía quase que unicamente à medicina previdenciária a atenção à saúde da população, estancando o segmento relativo a medidas coletivas, incluindo saneamento. (...) os serviços de saúde pública (...) padeceram (...) de uma carência histórica de recursos, a comprometer sempre o atendimento à população.”<sup>299</sup>

Na sociedade brasileira, os anos de transição à democracia estiveram marcados por diversas manifestações sociais e políticas. O processo de reformulação do setor de saúde

---

<sup>295</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998, p. 106-117.

<sup>296</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997, p. 157.

<sup>297</sup> BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978, 02-03. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Grifos nossos.

<sup>298</sup> Idem., Ibidem., p. 12.

<sup>299</sup> Idem., Ibidem., p. 94-22.

culminou com a proposta da Reforma Sanitária brasileira<sup>300</sup>, em meados dos anos de 1970, com liderança do Movimento Sanitário, que marcou oposição ao Regime Militar.<sup>301</sup> O Movimento Sanitário originou-se nas universidades e “...foi construído a partir da articulação entre pessoas, grupos e partidos em um processo semelhante e integrado ao que ocorreu com os demais movimentos sociais no Brasil...”<sup>302</sup> Dentre os Movimentos Sociais destacamos o Movimento Sanitário, o Movimento Médico, o Movimento Popular em Saúde e o Movimento Estudantil.<sup>303</sup>

Dessa forma, na área da saúde, durante os anos de 1985 e 1986, desenvolveu-se um processo intenso de negociação entre os grupos e setores envolvidos no projeto de reforma...”<sup>304</sup> No contexto da década de 1980, a trajetória do Movimento Sanitário teve sua expressão mais acabada na VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), na qual se definiu o projeto de Reforma Sanitária brasileira, introduzindo mudanças no setor da saúde.<sup>305</sup> O marco inicial da Política de Saúde, na década de 1980, foi sem dúvida a VIII Conferência Nacional de Saúde que, convocada pelo Ministério da Saúde, contou com ampla participação de técnicos, políticos e autoridades nacionais, regionais e locais do Setor de Saúde.<sup>306</sup>

Como consequência da VIII Conferência Nacional de Saúde, instituiu-se a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (1986). Em meados de 1987, foi constituída a Plenária

---

<sup>300</sup> Sobre o processo de Reforma Sanitária ver, dentre outros, SCOREL, S. **Reviravolta na Saúde: origem e articulação do movimento sanitário**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.; PAIM, J. S. **A universidade e a reforma sanitária**. Divulgação em Saúde para Debate, (4):108-16, jun. 1991.; TEIXEIRA, S. F. (Org.) **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. São Paulo: ABRASCO/Cortez, 1989.; BERLINGUER, G.; TEIXEIRA, S. F. & CAMPOS, G. W. S. **Reforma Sanitária Itália e Brasil**. São Paulo: Cebes/Hubitec, 1988.; CAMPOS, G. W. S. **Reforma da reforma: repensando a saúde**. 1991. Tese (Doutorado) Campinas: FCM/Universidade de Campinas.; AROUCA, S. **O dilema preventivista: contribuição para a compreensão crítica da medicina preventiva**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

<sup>301</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 53.

<sup>302</sup> SCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998, p. 69-178.

<sup>303</sup> Cf. SCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.; GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

<sup>304</sup> LEVCOVITZ, E. et al. **Produção de conhecimento em política, planejamento e gestão em saúde e políticas de saúde no Brasil: (1974-2000)**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002, p. 39. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, 2).

<sup>305</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 54-55.

<sup>306</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 244.

Nacional de Entidades de Saúde que deu sustentação às Plenárias estaduais. A Plenária Nacional de Entidades de Saúde, “...que se fez representar intensamente no processo constituinte visando à aprovação das propostas da VIII CNS, obteve vitórias que culminaram na aprovação de um capítulo sobre saúde inédito na história constitucional, refletindo o pensamento e a luta histórica do movimento sanitário.”<sup>307</sup>

Pode-se destacar, dessa forma, que as discussões do movimento brasileiro da Reforma Sanitária, nas décadas de 1970 e 1980, tiveram um momento marcante com a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde “...sintetizando as bases políticas, teóricas e práticas do que deveria mais tarde se constituir no Sistema Único de Saúde. (...) compondo ações desde a promoção até a reabilitação...”<sup>308</sup> “De fato, a articulação e organização das forças populares na Plenária Nacional possibilitou que o capítulo da saúde na Constituição contemplasse o direito universal à saúde, descentralizado, acessível e democrático.”<sup>309</sup>

O SUS constitui, ainda, o único sistema público universal da América Latina.<sup>310</sup> O incomodo do BIRD em relação à universalização do atendimento, sugerindo o não cumprimento da Constituição Federal de 1988, foi expresso nas críticas à Reforma Sanitária brasileira e à Constituição brasileira.

A Reforma Sanitária, ao tornar o acesso um direito de todos os cidadãos, instituiu a assistência à saúde gratuita e universal. (...) A Constituição estabeleceu o SUS e converteu o acesso universal (...) em um direito constitucional. (...) O problema mais crítico é a crescente expectativa da população em relação a um compromisso dos poderes públicos em geral de oferecer assistência à saúde plena a todos os cidadãos. (...) Deveria ser financiado e oferecido a todos um pacote mínimo de serviços. Entretanto, segundo a legislação vigente, os cidadãos têm direito que lhes assegurem mais do que isto (...) firme tendência para a universalização de cobertura, a menos que seja revertida por políticas eficazes de contenção de custos, trará, por si só, um aumento significativo nas despesas se as promessas públicas forem mantidas.<sup>311</sup>

---

<sup>307</sup> SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998, p. 187.

<sup>308</sup> RODRIGUES, R. M. **Diretrizes curriculares para a graduação em enfermagem no Brasil**: contexto, conteúdo e possibilidades para a formação. Campinas – SP. 2005, p. 05-76. Tese (Doutorado em Educação – Área de Concentração Ensino, Avaliação e Formação de Professores). Universidade Estadual de Campinas.

<sup>309</sup> GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 58.

<sup>310</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 57.

<sup>311</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Washington, D.C., 1995, p. 15-16-70-01-180-xi.

Nesse sentido,

Persiste uma equivocada percepção de que as decisões constitucionais de 1988 foram responsáveis pelo crescimento do déficit na última década. A reforma tributária, ‘por descentralizar receita para estados e municípios, sem a correspondente descentralização de encargos do governo’ e a reforma previdenciária, por ‘promover gastos adicionais com a proteção social, particularmente os de caráter universal, sem a necessária previsão de receita.’ *A Constituição de 1988, como consequência, é avaliada como irresponsável e perdulária, e a ela se atribui, injustamente, o agravamento do desequilíbrio fiscal.*<sup>312</sup>

As reformas vêm sendo “...perpetradas no Brasil desde o início da década de 1990, sob o argumento de que a Constituição Cidadã de 1988 seria o principal empecilho ao processo de ‘modernização’ e ‘abertura’ do país.”<sup>313</sup>

As propostas do BIRD, portanto, confrontam com os princípios da gratuidade, da universalidade e da integralidade garantidos na Constituição Brasileira de 1988, ao defender “...a cobrança aos usuários, tanto direta como através de impostos locais; (...) os programas (...) especificamente para os pobres; (...) muitas, se não a maioria das ações prioritárias de saúde pública devem ocorrer fora do ‘sistema de tratamento de doenças’; (...) Os custos unitários de certos procedimentos médicos são tão altos (...) o racionamento dos serviços médicos torna-se assim inevitável.”<sup>314</sup>

Segundo o BIRD, nestes novos tempos, o Estado deveria mudar sua atitude em relação à Seguridade Social<sup>315</sup>, e exemplifica esta afirmação destacando que economias emergentes como o Brasil não poderiam

...arcar mesmo com uma versão reduzida do sistema europeu, especialmente em face do rápido envelhecimento da população. Para obter maior segurança a um custo menor, é preciso encontrar soluções inovadoras, (...) tratando de separar os programas de seguro social, destinados a fazer face aos problemas de saúde e desemprego de toda a sociedade, dos programas de assistência social, que visam ajudar somente os grupos mais pobres.<sup>316</sup>

---

<sup>312</sup> DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001, p. 113-114. Grifos nossos.

<sup>313</sup> NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90**. Ciênc. saúde coletiva. vol.6, no.2. p. 445-450, 2001, p. 446. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>314</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil: novo desafio à saúde do adulto**. Washington, D.C., 1991, p. 122-07-107.

<sup>315</sup> “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações iniciadas pelos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 3ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 193.

<sup>316</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 06.

Foi na Constituição de 1988 que os direitos previdenciários dos trabalhadores foram ampliados e ratificados. No processo constituinte, em 1988, houve uma grande mobilização social e profissional do setor de saúde, inscrevendo a Assistência Social no capítulo da Seguridade Social, como um direito. No entanto, boa parte do que está inscrito na Constituição de 1988, a respeito da Seguridade Social, “...**não** foi cumprido, o que torna os ‘ímpetos reformistas’ sobre a mesma, no mínimo, um tanto apressados e levianos.”<sup>317</sup>

Os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso encaminharam as propostas de reforma da Previdência Social.

Dessa forma, antes mesmo que o nascente sistema de Seguridade Social pudesse ser implementado, surgem propostas de ‘reformas estruturais’, especialmente no que diz respeito ao seu financiamento, à revisão da natureza dos benefícios e à forma de prestação de serviços. (...) Essas propostas (...) têm como objetivos centrais a redução do elenco de benefícios previsto na Constituição e a criação de um sistema privado de Previdência Complementar, devidamente incentivado e subsidiado por recursos públicos.<sup>318</sup>

Dessa forma, na América Latina, no âmbito da Seguridade Social<sup>319</sup>, o setor da saúde

...tem sido afetado pela crise econômica não apenas pelo lado da receita mas também por medidas ‘estabilizadoras’ e de corte do gasto público. O investimento em novas instalações e equipamentos se viu praticamente paralisado. A queda nos gastos com saúde, provocando uma deterioração na rede pública de serviços, aliada ao aumento da demanda, também provocado pela crise, certamente acarreta um impacto negativo nos níveis de saúde da população mais carente. (...) o nível de deterioração verificado nos serviços públicos (...) é fruto de políticas governamentais deliberadas e não apenas resultado da crise econômica.<sup>320</sup>

Nesse sentido, “...75% (os mais empobrecidos) continuam dependendo do sistema público, cada dia mais desmontado e desfinanciado.”<sup>321</sup> Em termos de investimento em gastos sociais por pessoa, o “...Brasil apresentou notáveis quedas nos montantes investidos por pessoas em serviços sociais: em Educação, entre 1978 e 1984, há uma redução de quase

---

<sup>317</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 242-243-244. Grifos da autora.

<sup>318</sup> Idem., Ibidem., p. 303-242-243.

<sup>319</sup> Cf. a respeito do financiamento e dos programas que compõem a Seguridade Social nos diferentes países da América Latina, SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

<sup>320</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 86-337.

<sup>321</sup> NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90**. Ciênc. saúde coletiva. vol.6, no.2. p. 445-450, 2001, p. 447. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

70%, enquanto registrou-se uma redução de 50% em saúde no mesmo período.”<sup>322</sup> Quando se compara “...a revisão da Proposta Orçamentária para 1994 com o ano de 1990, verifica-se também que os setores sociais mais prejudicados, ou seja, que viram seus gastos mais reduzidos, foram Habitação (-49%), Trabalho (-40,5%), Saúde (-29%), Educação (-28%), e, por último, Previdência (-14,6%).”<sup>323</sup>

Há uma estreita relação entre a descentralização (parcerias, municipalização, privatização), a racionalidade econômica, a produtividade, a concorrência e a qualidade. Uma das mudanças na relação Estado/sociedade civil e Estado/município se efetivou por meio da descentralização, na oferta dos serviços de educação e de saúde básicas.

Cabe lembrar que foi com a crise do *Welfare State*, nos países centrais, que a discussão sobre a descentralização emergiu. Veio com a finalidade de diminuir a pressão e as demandas sobre o Estado, transferindo a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços públicos para as instâncias locais. Na sociedade brasileira, a defesa da descentralização emergiu, nas décadas de 1970 e 1980<sup>324</sup>, com a discussão da Reforma Sanitária. As reformas propostas para a área da saúde têm sido apresentadas como uma continuidade e aprofundamento do processo de Reforma Sanitária iniciada nas décadas de 1970 e 1980. “O resultado esperado da reforma é o estabelecimento de um sistema de saúde unificado (...) Embora a reforma já se estenda por mais de uma década, esse resultado ainda não foi integralmente alcançado, mas continua sendo reafirmado e perseguido.”<sup>325</sup>

Convém destacar que

...a implementação da política de saúde, após sua inclusão na Constituição, não conseguiu configurar uma lógica própria do gasto e da organização dos serviços. Ela e as políticas sociais em conjunto são apenas sucedâneos da política macroeconômica, cujos principais pontos de estrangulamento são a estabilidade monetária, a diminuição da crise fiscal e o pagamento da dívida externa. Nesse sentido, os orçamentos definidos pela Constituição nacional para a área social, especificamente para a seguridade social na qual está incluída a política de saúde no caso do Brasil, destinaram-se a cobrir déficits de outras áreas de políticas públicas ou ao próprio pagamento da dívida externa, seguindo a lógica da governabilidade, em condições de recursos escassos. Ainda assim, o cumprimento do dever do Estado, de um direito adquirido pelos cidadãos, passou a ocupar lugar desprezível na agenda governamental, tendo em vista que cidadãos com direitos, sujeitos sociais e políticos

---

<sup>322</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 80.

<sup>323</sup> Idem., Ibidem., p. 240.

<sup>324</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, p. 170-171.

<sup>325</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p.16.

são meras denominações descartáveis, enquanto a economia transnacionalizada guia as ações do governo e os indivíduos procuram a satisfação de suas necessidades no mercado.<sup>326</sup>

A descentralização, tal como na educação, é considerada pelo BIRD como sinônimo de flexibilidade nas decisões.

A descentralização (...) é também um requisito prévio para um sistema de saúde pública mais flexível, sensível e moderno. (...) A descentralização é um requisito prévio da melhoria da eficiência (...) A atribuição de poder às comunidades também significa que elas devem aprender a distribuir e utilizar racionalmente os recursos. (...) O fim de um modelo político paternalista e centralizado abre caminho para respostas criativas em todos os níveis de governo, pelo setor privado, por organizações não-governamentais e, individualmente, pelo cidadão.<sup>327</sup>

Segundo as novas diretrizes, caberia ao Ministério da Saúde, com suporte técnico do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, desenvolver uma proposta de reforma administrativa na área de compra ou demanda de serviços hospitalares e ambulatoriais. Dentre as características básicas dessa reforma administrativa, indicou-se “...o aprofundamento da descentralização e municipalização, de forma que a responsabilidade direta pela saúde dos residentes em cada município seja do Conselho Municipal de Saúde e do Prefeito.”<sup>328</sup> O Ministério da Saúde teria que “...ampliar o processo de descentralização das ações e serviços (...) e induzir gestores estaduais e municipais a organizarem o Sistema em seus respectivos âmbitos de ação.”<sup>329</sup> A descentralização seria necessária, pois “O atual modelo de gestão centralizada favorece o desperdício e a má qualidade dos serviços.”<sup>330</sup>

A formulação da política nacional de medicamentos é um exemplo pertinente do processo de descentralização das ações e serviços. “Esta política é na verdade, a descentralização da gestão de medicamentos. A partir de agora, os estados e municípios serão responsáveis pela aquisição e distribuição dos medicamentos. (...) O MS poderá

---

<sup>326</sup> GERSCHMAN, S. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. E. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997, p. 62.

<sup>327</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil**: novo desafio à saúde do adulto. Washington, D.C., 1991, p. 121-122.

<sup>328</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho Diretivo do CLAD. Buenos Aires, out, 1995. Papers da Reforma, 1995, p. 04.

<sup>329</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p. 17.

adquirir medicamentos em situações especiais com base em critérios técnicos e administrativos.”<sup>331</sup>

Para o BIRD, a grande maioria dos municípios não teria capacidade para administrar e gerenciar os sistemas de assistência à saúde, bem como algumas funções não deveriam ser descentralizadas. Sustenta, portanto, que os estados seriam potencialmente os agentes mais importantes do sistema.

A prestação da assistência à saúde precisa estar integrada dentro de cada estado, sendo que a assistência terciária, assim como as funções de planejamento, são executadas de forma mais eficiente no estadual do que no municipal. (...) As experiências em nível estadual podem servir de orientação para as políticas federais, levando experiências bem sucedidas a outros estados ou ao governo federal. (...) Esperava-se que cada estado constituísse um ‘sistema’ único, ao invés de fazer parte de um sistema nacional, sendo responsável pelos serviços estaduais e municipais de seu território.<sup>332</sup>

A resposta do Ministério da Saúde sobre essa questão foi sistematizada no “Parecer técnico sobre o relatório do Banco Mundial: *The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil - 1993*”, da seguinte forma: “...a sugestão de incrementar o papel dos estados vai de encontro aos princípios do SUS, que tem como principal agente o nível municipal.”<sup>333</sup>

As mudanças no Setor Saúde foram lideradas pelo INAMPS, responsável não apenas pela maior rede hospitalar e ambulatorial públicas do país, mas também pelos repasses financeiros realizados às redes estaduais e municipais, que sustentavam mais de 80% das ações de saúde a nível nacional. A primeira dessas mudanças foi a universalização de toda a rede do INAMPS, independentemente de ser ou não contribuinte da Previdência Social.<sup>334</sup> O programa das Ações Integradas de Saúde – AIS passam a assumir expressão nacional, incorporando, até 1987, a totalidade das Unidades Federadas e a grande maioria dos

---

<sup>330</sup> BRASIL. Presidência da República. **O ano da saúde no Brasil**. In: Brasil Real. Edição Especial, Brasília, abr. 1997, p 02.

<sup>331</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balço da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 25.

<sup>332</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil**: uma agenda para os anos 90. Washington, D.C., 1995, p. 31-ix.

<sup>333</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Parecer técnico sobre o relatório do Banco Mundial: *The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil – 1993***. Brasília, 1994, p. 09.

<sup>334</sup> Este foi o primeiro ato assinado pelo Presidente do INAMPS, Hélio Cordeiro, em 1985. Esta medida foi ratificada como princípio, posteriormente, na Constituição de 1988. SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001. Nota da autora no texto.

municípios.<sup>335</sup> As AIS permitiam, por meio da assinatura de convênios, o repasse de recursos do INAMPS para os estados e municípios. Em 1985, por exemplo, “...o número de municípios com convênio AIS passou de 644, alcançando cobertura de 67% da população brasileira. Em 1986, as AIS já haviam atingido aproximadamente 2.500 municípios, cobrindo cerca de 90% da população brasileira.”<sup>336</sup>

Entretanto, as fontes de recursos para as políticas sociais brasileiras e os programas e ações por elas financiadas têm sido dificultada por diversos fatores.<sup>337</sup> A política de financiamento da saúde está associada ao processo de descentralização das ações e dos recursos, que avançou no campo da saúde com a criação e implementação do SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde<sup>338</sup>, em julho de 1987. O SUDS “...antecipou uma série de inovações consolidadas na Constituição de 1988, como universalização e equidade no acesso aos serviços de saúde, integralidade da assistência, regionalização e integração dos serviços, descentralização das ações e recursos, desenvolvimento de organismos gestores colegiados, entre outras.”<sup>339</sup> Desse modo, os convênios AIS foram substituídos pelos convênios do SUDS, os quais implementaram uma série de novos instrumentos (sobretudo a Programação e Orçamentação Integrada – POI), que permitiram uma **descentralização** operacional, administrativa e financeira dos serviços de saúde inédita até então no setor (e provavelmente da área social como um todo).<sup>340</sup>

Portanto, a mudança no financiamento e na administração da saúde, através da descentralização, teve como uma das estratégias a municipalização. O processo de descentralização foi regulamentado pela edição das Normas Operacionais Básicas – NOBS

---

<sup>335</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 241-242.

<sup>336</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 245.

<sup>337</sup> Cf. SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.; DAIN, S.; TAVARES SOARES, L.; CASTILHO, M. R. O financiamento da Previdência Social no contexto da nova Reforma Tributária. In: Ministério da Previdência Social (MPS)/Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). **A Previdência Social e a Revisão Constitucional**. Pesquisas: Vol. II, Brasília, 1993. DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001.

<sup>338</sup> Cf. NORONHA, J. C.; LEVCOVITZ, E. AIS-SUDS-SUS: os caminhos do direito à saúde. In: GUIMARÃES, R.; TAVARES, R. **Saúde e sociedade no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Abrasco/IMS, 1994.; SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

<sup>339</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 246-242.

<sup>340</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 246. Grifo da autora.

(NOB/SUS 01/91 substituída pela NOB/SUS 01/92, NOB/SUS 01/93 e NOB/SUS 01/96)<sup>341</sup> do SUS. Particularmente com a NOB/SUS 01/96, o processo de descentralização avançou, definindo como condições de gestão dos municípios a Gestão Plena da Atenção Básica e a Gestão Plena do Sistema Municipal. Sua finalidade seria

...a plena responsabilidade do poder público municipal. (...) Isso implica aperfeiçoar a gestão dos serviços de saúde no país e a própria organização do Sistema, visto que o município passa a ser, de fato, o responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde de seu povo e das exigências de intervenções saneadoras em seu território. (...) esta NOB aponta para uma reordenação do modelo de atenção à saúde, na medida em que redefine: a) os papéis de cada esfera de governo...<sup>342</sup>

No processo de descentralização prevaleceu a proposta do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, contemplada a partir da Norma Operacional Básica – NOB/SUS 01/96. Dessa forma, a Reforma Administrativa do Sistema de Saúde deveria “...promover, de uma só vez, a descentralização (...). Só assim será possível afirmar, no momento do lançamento da reforma, que a partir daquele dia os prefeitos e os conselhos municipais de saúde tornaram-se responsáveis pela saúde da grande maioria dos cidadãos brasileiros.”<sup>343</sup>

Dessa forma, “Em 1995, 55% dos municípios estavam habilitados a alguma das formas possíveis de gestão. Em 1996, o percentual de municípios habilitados já chegava a 62%. (...). Ao final do ano de 1998, 90,6% (...) Ao final de 1999, esse percentual alcançava 97% dos municípios, tendo a grande maioria dos municípios (88%) se habilitado na gestão básica do sistema.”<sup>344</sup> “Em dezembro de 2000, 99% dos 5.506 municípios brasileiros já estavam habilitados em uma das condições de gestão da NOB 96, sendo a maioria em

---

<sup>341</sup> Cf. LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. **Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas**. Ciênc. saúde coletiva. Vol.6, Nº 2., p. 269-291., 2001, p. 286. On-line: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>342</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do sistema único de saúde/NOB-SUS 96**. Brasília, 1997, p.06-07.

<sup>343</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995, p. 05.

<sup>344</sup> LEVCOVITZ, E. [et. al.] **Produção de conhecimento em política, planejamento e gestão em saúde e políticas de saúde no Brasil: (1974-2000)**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002, p. 44-45. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, 2).

Gestão Plena da Atenção Básica e 523 municípios em Gestão Plena do Sistema Municipal.”<sup>345</sup>

Cabe destacar, entretanto, que “...a descentralização tem-se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo.”<sup>346</sup>

A descentralização, na década de 1990, segue-se ao desmonte dos programas sociais federais iniciados em 1989. No decorrer da década, a descentralização assume uma feição neoliberal, condizente com a política e a ideologia dominantes, totalmente contrária ao preconizado pela Constituição de 1988. (...) Trata-se de uma municipalização a qualquer preço, totalmente distinta daquela proposta pelo SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde nos anos 80 e consagrada na Constituição de 1988, que previa uma autonomia real das unidades federadas, baseada em um esquema de financiamento e repasse de encargos, bem como, na responsabilidade compartilhada entre os três níveis de governo. É preciso olhar para o processo real de municipalização que hoje está se dando no SUS, face ao contexto restritivo do ajuste e diante das propostas de reforma do Estado dirigidas à privatização e à focalização dos serviços públicos para os pobres.<sup>347</sup>

As alterações jurídico-administrativas e institucionais, traduzidas em políticas específicas para a atenção básica em saúde, contribuiriam para a reforma e a modernização do aparelho do Estado. “Nos últimos dez anos, o processo de reorganização do Sistema de Saúde no Brasil passou a apresentar significativas transformações em seus aspectos jurídico-administrativos e institucionais, centradas na unificação e descentralização das ações.”<sup>348</sup> A reforma do Estado teria a “...finalidade de reduzir as áreas de ineficiência e aumentar sua capacidade de regulação, estendendo-se esse propósito não apenas aos setores econômicos, mas também às políticas sociais, inclusive as de saúde.”<sup>349</sup>

Essa reforma contemplaria três pontos fundamentais:

...a superação da crise fiscal (...); a revisão de estratégias de intervenção do Estado nos planos econômico e social; e a mudança da estrutura do aparelho estatal e do funcionalismo

---

<sup>345</sup> LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. **Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas.** Ciênc. saúde coletiva. Vol.6, Nº 2., p. 269-291., 2001, p. 280. On-line: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>346</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 346.

<sup>347</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 54-55.

<sup>348</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil.** Brasília, 1995a, p. 03.; BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto.** Brasília, 1995b, p. 01.

<sup>349</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto.** Brasília, 1995b, p. 09.

público. Sua condução é viabilizada pela revisão constitucional e pela implementação de políticas específicas (...). *No plano social, o Estado busca distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais, que deverão ser radicalmente descentralizadas para os estados e municípios.*<sup>350</sup>

Com a Emenda Constitucional Nº 29, promulgada em 2000, que fixa compromissos orçamentários para a Saúde, o governo federal reduziu sua obrigação, repassando para os estados e municípios a responsabilidade maior no financiamento do setor saúde.<sup>351</sup> “O agravamento das finanças dos Estados e municípios ocorreu simultaneamente ao processo pactuado de transferência de encargos e responsabilidades para essas instâncias, sobretudo nos setores da saúde, assistência social e educação fundamental.”<sup>352</sup>

O BIRD sustentou algumas prioridades para a promoção de uma revisão constitucional que contribuiriam para modificar as atribuições do governo federal. Dentre elas estariam incluídas o “...fortalecimento do papel e da responsabilização dos estados em relação ao financiamento e à prestação de assistência médica” e a mudança do “...papel do governo federal para a regulamentação, assistência técnica, pesquisa, elaboração de padrões e de incentivos para melhoria da qualidade, regulamentação e contenção de custos, liberando-o da responsabilidade pela prestação e controle dos serviços.”<sup>353</sup>

O Ministério da Saúde “Procurará fixar-se no que constitui a essência do seu trabalho, qual seja a prestação de cooperação técnica e financeira...”<sup>354</sup> Se o governo não é o responsável direto pela prestação dos serviços de saúde, lhe caberia então “...a formulação das grandes estratégias de saúde, o controle epidemiológico e a fiscalização das ações e serviços de saúde.”<sup>355</sup>

No entanto, nem tudo foi descentralizado no processo estabelecido entre o poder central e o poder local.

---

<sup>350</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p. 11.; BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto**. Brasília, 1995b, p. 09-10. Grifos nossos.

<sup>351</sup> NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90**. Ciênc. saúde coletiva. vol.6, no.2. p. 445-450, 2001, p. 449. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>352</sup> FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13): 155-178, dez. 1999, p. 173.

<sup>353</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90**. Relatório Nº 12655-BR. Washington, D.C., 1995, p. xxix.

<sup>354</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de ação do ministério da saúde 1995-1999**. Brasília, 1995c, p. 04-06.

<sup>355</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balço da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 19.

O executivo federal vem transformando o orçamento num instrumento de planificação econômica centralizado nacionalmente, descentralizando as responsabilidades e as conseqüências de sua execução. (...) O Ministério da Saúde criou estratégias de centralização financeira que permite continuar definindo as políticas e as reformas de saúde que julga adequadas e necessárias ao território nacional.<sup>356</sup>

A realização de reformas institucionais, que incluiriam mudanças no financiamento e na administração da saúde, contemplaria o processo de descentralização, que teria como uma das finalidades a promoção da concorrência que supostamente reduziria os gastos e promoveria a qualidade. O Ministério da Saúde defendeu, como uma das principais modificações a serem promovidas no setor de saúde, o “...funcionamento competitivo dos subsistemas público e privado, estimulador da qualificação com redução dos gastos.”<sup>357</sup>

A concorrência integrou a proposta de Reforma Administrativa do Sistema de Saúde brasileiro. Essa proposta, segundo o ex-Ministro Bresser-Pereira, reproduz em parte a experiência de outros países. “A maioria das atuais reformas dos serviços de saúde nos países desenvolvidos, postulam a descentralização para entidades regionais e a formação de uma espécie de mercado, que promova a competição entre os supridores de serviços, com o objetivo de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços prestados.”<sup>358</sup>

Para o BIRD, as políticas dos governos que poderiam incentivar a diversificação e a concorrência na prestação dos serviços de saúde e no seguro-saúde seriam: 1. Incentivar a previdência social ou privada; 2. Incentivar a concorrência entre fornecedores públicos e privados. Destaca-se que não se deve proteger os fornecedores internos da concorrência internacional. 3. Gerar e disseminar informações acerca de: desempenho dos prestadores de serviços, equipamentos e medicamentos essenciais, custo e eficácia das intervenções e credenciamento de instituições e prestadores de serviços.<sup>359</sup>

Para o BIRD, portanto,

---

<sup>356</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 171-172. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>357</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p. 16.

<sup>358</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma administrativa do sistema de saúde**. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995, p. 01-02.

<sup>359</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 06.

*...o objetivo principal das políticas públicas deveria ser a promoção de concorrência entre os prestadores de serviços – inclusive entre os setores público e privado e entre os prestadores de serviços da iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos. Com a concorrência, os usuários teriam mais opções e ficariam mais satisfeitos e, além disso, os custos cairiam, em virtude da eficiência maior. Em um contexto de concorrência, a prestação pública de serviços melhoraria a qualidade e o controle dos custos, ao passo que sem concorrência tal prestação provavelmente seria ineficiente e de má qualidade. (...) Há muito campo (...) para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos de saúde, combinando-se a descentralização, incentivos por desempenho a administradores e clínicos, treinamento e desenvolvimento de sistemas administrativos. Expor o setor público à concorrência com os fornecedores privados pode contribuir para essa melhoria.*<sup>360</sup>

A educação e a saúde, nessa perspectiva, devem estar inseridas na lógica do mercado competitivo, pois a concorrência deveria ser estimulada visando melhorar a qualidade e aumentar a eficiência. A concorrência é concebida como fundamental e saudável para que o “cidadão-cliente” decida pelos serviços ofertados em instituições públicas ou privadas. De acordo com o Ministério da Saúde, deve-se instalar “...um processo permanente de mudança cultural, inserido num processo de valorização e atuação da cidadania (...) Esse processo deve estar inserido num funcionamento sistêmico, no qual o cidadão será cada vez menos um paciente, para ser cada vez mais um cliente e agente participante do Setor de Saúde em várias instâncias e oportunidades.”<sup>361</sup>

A participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde, no Brasil, é defendida com críticas à Constituição Brasileira (1988), que dá preferência às instituições filantrópicas e sem fins lucrativos. De acordo com o BIRD, “Se o objetivo consiste em prestar serviços de quantidade e qualidade máxima com os recursos existentes, então as políticas públicas atuais (...) são inapropriadas.”<sup>362</sup> A concorrência, nesse contexto, é incentivada e, desse modo, “As fontes filantrópicas e as fontes ‘com finalidade de lucro’ devem competir em terreno igual.”<sup>363</sup> Também defende a participação da iniciativa privada, como sinônimo de qualidade e eficiência, destacando as EMS – Entidades de Manutenção de Saúde. Entretanto, mesmo reconhecendo que a qualidade dos serviços fornecidos pelas EMS deixa a desejar, sustenta que essas entidades são “...comprovadamente superiores aos

---

<sup>360</sup> Idem., Ibidem., p. 61-62- 07. Grifos nossos.

<sup>361</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil**. Brasília, 1995a, p. 16.

<sup>362</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil: novo desafio à saúde do adulto**. Washington, D.C., 1991, p. 120.

<sup>363</sup> Idem., Ibidem., p. 120.

serviços públicos disponíveis. (...) as EMS (...) competem vigorosamente entre si, principalmente em matéria de custo e qualidade, pela prestação de serviços de saúde...”<sup>364</sup>

Desse modo,

...não há dúvida de que as EMS continuarão a ser protagonistas importantes. (...) Se o setor público for mais afirmativo em relação à presença desse setor privado moderno e eficiente, poderão desenvolver-se dois tipos de relacionamento. (...) Em primeiro lugar, (...) este setor poderia desempenhar importante papel na eficiente prestação de serviços de saúde financiados com recursos públicos. (...) E, em segundo lugar, o setor público poderia aproveitar as inovações administrativas que as EMS foram as primeiras a introduzir no setor saúde do Brasil.<sup>365</sup>

No caso do mercado ser falho quanto ao seguro-saúde, os governos teriam “...importante papel a cumprir no tocante à regulamentação dos seguros de saúde privados, ou ao estabelecimento de alternativas, como a previdência social, a fim de assegurar cobertura ampla e conter os custos.”<sup>366</sup> Assim,

Se as condições de um mercado competitivo estiverem presentes – vários agentes produtores, livre entrada no mercado, consumidor bem informado com poder de mercado – a eficiência, do ponto de vista da sociedade, não poderá ser aprimorada por meio de intervenções do governo. Se, no entanto, existirem diversos tipos de falhas de mercado, a intervenção governamental com intuito de restaurar o funcionamento do mercado irá contribuir para aumentar a eficiência.<sup>367</sup>

Portanto, justifica-se a necessidade da atuação do governo para neutralizar problemas gerados por incertezas e por deficiências no mercado segurador. A política de regulamentação seria necessária e teria por finalidade:

...garantir a segurança, a equidade, e a qualidade básica no setor privado (assim como no setor público). (...) O setor público tem importante e exclusiva responsabilidade, no que se refere à regulamentação, de supervisionar a quantidade e qualidade da assistência médica. (...) [a] qualidade (...) inclui toda uma gama de fatores financeiros, médicos, e ambientais, e as regulamentações devem cuidar de todas essas questões. (...) Existem quatro objetivos principais para a regulamentação na área da saúde: (i) assegurar padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços de assistência médica; (ii) evitar abusos financeiros; (iii) facilitar o acesso e a distribuição dos serviços de assistência médica; e (iv) conter custos.

---

<sup>364</sup> Idem., Ibidem., p. 118-119.

<sup>365</sup> Idem., Ibidem., p. 120.

<sup>366</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993: investindo em saúde.** Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 05-06.

<sup>367</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90.** Washington, D.C., 1995, p.03.

(...) o governo deve ter um papel relevante no controle de custos<sup>368</sup>

Para assegurar a qualidade na prestação dos serviços, as regulamentações de saúde poderiam ser mais facilmente colocadas em prática através de instrumentos, tais como: o credenciamento, o licenciamento e a certificação, classificação e/ou registro. A qualidade compreenderia o licenciamento e o credenciamento de instituições e de médicos, como define o BIRD.

O objetivo do licenciamento e do credenciamento deve ser proteger o público dos estabelecimentos sem instalações adequadas e, os hospitais licenciados deveriam exibir um ‘certificado de credenciamento’ como informação ao público, enquanto que os estabelecimentos considerados problemáticos deveriam ser identificados pela ausência do certificado. (...) Um exame obrigatório de licenciamento, feito em todo o território nacional para os médicos recém-formados, é essencial para assegurar o nível básico de competência profissional. (...) Um sistema abrangente de educação continuada para médicos, enfermeiros e técnicos, vinculado a exames obrigatórios para renovação de licenças, poderia ajudar a elevar a qualidade do atendimento médico.<sup>369</sup>

Na sociedade brasileira, podemos citar como mecanismo de avaliação da qualidade e regulamentação das instituições de saúde públicas e privadas, o Programa de Acreditação Hospitalar, as Agências Reguladoras<sup>370</sup> e a Regulamentação dos Planos de Saúde.

A estruturação de uma rede nacional de informação e avaliação em saúde é condição para que o SUS “...possa aprimorar sua capacidade de monitoramento dos serviços efetivamente prestados e da organização, utilização e eficiência da rede de serviços, contribuindo para o planejamento, acompanhamento, controle das ações e serviços para a avaliação dos resultados alcançados.”<sup>371</sup> Nas diretrizes básicas do Ministério da Saúde para o período de 1995-1998, definiu-se como um dos objetivos a recuperação da capacidade gerencial do Sistema Único de Saúde, cuja meta seria a “...indução, produção, regulação, acompanhamento e avaliação de estudos e pesquisas setoriais em todo o território

---

<sup>368</sup> Idem., Ibidem., p. xiii-xix-xx-139.

<sup>369</sup> Idem., Ibidem., p. 140-157-158.

<sup>370</sup> As Agências Reguladoras seriam: ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, criada através da Lei Federal nº 9.728/1999; ANS – Agência Nacional de Saúde Complementar, criada através da Lei Federal nº 9.961/2000. Sobre as competências dessas Agências consultar os sites: [anvisa.gov.br/competencias.html](http://anvisa.gov.br/competencias.html); [ans.saude.gov.br/competencias.html](http://ans.saude.gov.br/competencias.html).

<sup>371</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS** – Reforço à Reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b, p. 24.

nacional.”<sup>372</sup> Essa meta efetivou-se quando “O Ministério da Saúde, através da Secretaria de Assistência à Saúde fez uma grande avaliação das condições de gestão do SUS em todo o país, atribuindo nota a cada estado.”<sup>373</sup>

No projeto REFORSUS, o subcomponente “Garantia e Aprimoramento e de qualidade” apresentou, como uma das ações, o “...apoio a iniciativas visando o estabelecimento de um processo de certificação (‘acreditação’) em estabelecimentos de saúde.”<sup>374</sup> O Programa de Acreditação Hospitalar, considerado estratégico pelo Ministério da Saúde, iniciou-se em 1997, vinculado ao Departamento de Avaliação de Políticas de Saúde da Secretaria de Políticas de Saúde. Todo o processo de Acreditação é coordenado pela Organização Nacional de Acreditação – ONA, entidade de direito privado, sem fins lucrativos e de caráter normativo. O Ministério da Saúde considerou que “...a Acreditação seria um método de estímulo, avaliação e certificação externa da qualidade de serviços de saúde.”<sup>375</sup> No entanto, deve-se destacar que “...o certificado de Acreditação fornecido (...) às instituições que pagam para serem avaliadas, tem sido utilizados como *marketing* na concorrência entre os prestadores de serviços de saúde, sem que se explicita a lógica e a dinâmica deste processo.”<sup>376</sup>

No Brasil, a regulamentação dos Planos de Saúde ocorreu através da Lei 9.656/98. Todavia, a Lei 9.656/98 “...não obteve os efeitos desejados de acabar com os problemas do setor. Dados divulgados pelo IDEC – Instituto de Desenvolvimento Econômico, em setembro de 2000, apontam várias irregularidades em 13 operadoras do ramo, com graves prejuízos ao consumidor.”<sup>377</sup> Também pode-se observar “...a débil capacidade de regulação estatal sobre o setor de seguros privados. Exemplo disso foi, em 2004, a disputa entre o governo e seguradoras para impedir que os planos de saúde praticassem aumentos que atingiriam, em alguns casos, mais de 80% de uma única vez.”<sup>378</sup>

---

<sup>372</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS** – Reforço à Reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b, p. 37. Anexo 1.

<sup>373</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balanco da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 26.

<sup>374</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **REFORSUS** – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b, p. 30.

<sup>375</sup> Cf. [site:saude.gov.br/sps/acred.html](http://site:saude.gov.br/sps/acred.html).

<sup>376</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 212. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>377</sup> Idem., Ibidem., p. 213.

<sup>378</sup> RODRIGUES, R. M. **Diretrizes curriculares para a graduação em enfermagem no Brasil**: contexto, conteúdo e possibilidades para a formação. Campinas – SP. 2005, p. 66. Tese (Doutorado em Educação – Área

Acrescente-se que o poder regulatório por parte do poder público sobre os seguros privados ainda tem se mostrado extremamente limitado: é do conhecimento de todos as numerosas restrições feitas por esse setor a determinadas clientela e patologias que não dão lucro, sem falar na baixa qualidade da assistência prestada pelos serviços médicos contratados pelas companhias seguradoras, os quais são pessimamente remunerados em função dos lucros auferidos por essas empresas. Apesar do avanço regulatório ocorrido no Brasil com a aprovação de lei específica em 1998, o ano de 2001 tem assistido o crescimento de propostas visando à segmentação de coberturas assistenciais, buscando abrir perigosas brechas no incipiente marco legal de proteção dos direitos da parcela da população coberta por planos e seguros de saúde.<sup>379</sup>

A redefinição das ações do Estado está sendo concretizada de forma articulada ao processo de abertura dos mercados, em nome da concorrência, para estimular a competitividade, a qualidade e a produtividade, critérios supremos do mercado que devem ser assimilados também pelos sistemas públicos de educação e saúde, no contexto da globalização. A redução dos gastos públicos está sendo o parâmetro para a realização das reformas institucionais. O BIRD destacou que “Durante as próximas décadas, os desafios principais à formulação de uma política pública no Brasil incluirão: (...) *redução dos déficits fiscais, principalmente mediante a redução dos gastos do governo.*”<sup>380</sup> Nessa direção o processo de privatização é considerado fundamental para garantir maior eficiência, sob o argumento de gerar benefícios econômicos e fiscais.

...com freqüência, empresas estatais ineficientes representam uma sangria para as finanças do Estado. A privatização oferece uma solução óbvia. Em geral, é mais fácil vender os ativos do Estado uma vez estabelecidas condições favoráveis ao desenvolvimento do setor privado. (...) para muitos países em desenvolvimento que querem reduzir o tamanho do Estado que cresceu demais, a privatização deve ter prioridade. *Um processo de privatização administrado com cuidado gera benefícios econômicos e fiscais muito positivos.*<sup>381</sup>

A justificativa para promover a privatização dos serviços de educação e saúde, com exceção do atendimento aos grupos de extrema pobreza, incumbência do Estado, está na defesa de que as instituições são ineficientes e de que os gastos sociais com educação e saúde não contemplariam esses grupos.

---

de Concentração Ensino, Avaliação e Formação de Professores). Universidade Estadual de Campinas. Nota da autora no texto.

<sup>379</sup> NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90.** Ciênc. saúde coletiva. vol.6, no.2. p. 445-450, 2001, p. 448. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>380</sup> BANCO MUNDIAL. **A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil:** uma agenda para os anos 90. (Relatório N° 12655-BR). Washington, D.C., 1995, p. 08.

Parte do problema decorre da má distribuição de recursos entre setores, como, por exemplo, entre defesa, empresas estatais e serviços sociais. (...) Outra parte do problema é a má distribuição dos recursos dentro de cada setor. Os gastos com infra-estrutura e serviços sociais tendem a se concentrar em áreas cujas necessidades podem ser atendidas na sua maioria pelo setor privado – hospitais urbanos, clínicas, universidades e transporte – e não nos bens públicos essenciais. Esses gastos muitas vezes beneficiam desproporcionalmente os ricos, enquanto os pobres recebem apenas uma pequena fração.<sup>382</sup>

Ou ainda,

...existem problemas de eficácia, eficiência e definição dos gastos sociais. (...) A reforma estrutural dos gastos sociais precisa continuar, com os seguintes direcionamentos: (i) conseguir maior eficiência na oferta de serviços e programas sociais; (ii) melhorar o direcionamento dos programas para a população pobre; e (iii) reduzir a rigidez e o direcionamento no financiamento e no orçamento dos gastos sociais. (...) clientelas específicas estão ligadas a cada item de linha de gastos a partir dos quais os recursos poderiam ser realocados para programas mais bem direcionados.<sup>383</sup>

É assim que a defesa da privatização dissimula os reais motivos que a impulsionam quando alega, em seu favor, a má distribuição dos recursos na área da saúde, a partir de afirmações como:

O principal problema do setor de saúde do Brasil não é, porém, a falta de dinheiro, e sim a aplicação iníqua, ineficiente e ineficaz dos adequados recursos disponíveis. É iníqua, porque a proporção dos recursos públicos destinados aos abastados é demasiada. É ineficiente, por se gastar demais em ‘bens privados’ (...) e por não se gastar o suficiente com os ‘bens públicos’ (...). É ineficaz no sentido de que, virtualmente em todos os níveis, os sistemas de administração e recursos humanos são antiquados e improdutivos. (...) Atualmente, o setor público no Brasil está mal orientado e é ineficiente. O setor dedica atenção e recursos relativamente pequenos à sua função central de regulador, promotor e educador. Por outro lado, na área à qual dedica maior parte de sua atenção – a prestação de serviços – o seu desempenho é insatisfatório e ineficiente.<sup>384</sup>

Na área da saúde, o dinheiro público é gasto com intervenções de pouca eficácia em função dos custos. (...) Os pobres não têm acesso a serviços básicos de saúde e recebem atendimento de má qualidade. Os gastos públicos com saúde privilegiam os mais favorecidos, sob a forma de assistência médica gratuita ou abaixo do custo em hospitais públicos sofisticados de atendimento terciário. (...) Grande parte do dinheiro com saúde é desperdiçado. (...) A ineficiência é muito comum no setor público. (...) o setor privado de

---

<sup>381</sup> BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997, p. 06-07. Grifos nossos.

<sup>382</sup> Idem., Ibidem., p. 55-56.

<sup>383</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório Nº 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000, p. 297-288. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

<sup>384</sup> BANCO MUNDIAL. **Brasil: novo desafio à saúde do adulto**. Washington, D.C., 1991, p. 08-09-117.

saúde atende a uma clientela diversificada e seus serviços costumam ter mais qualidade e atender melhor aos usuários que os prestados pelo governo.<sup>385</sup>

A crítica relacionada à má distribuição dos recursos, associada ao atraso na realização das reformas institucionais, não tem passado por mudanças substanciais, como podemos verificar na exposição de Robert S. McNamara na década de 1970.

Em muitos países existe uma necessidade crítica de implantar reformas institucionais para redistribuir o poder econômico. (...) O Banco apoiará as reformas nestes campos, mediante a prestação de assistência técnica e financeira. As mudanças na norma dos gastos públicos constituem uma das técnicas mais eficazes à disposição dos governos para melhorar as condições dos pobres. Mas, com muita frequência, estes gastos – nos setores de saúde pública, dos transportes, do abastecimento d' água, da educação e outros – acabam por beneficiar muito mais os privilegiados que as massas de desfavorecidos. Isto se reflete principalmente no acesso aos serviços públicos.<sup>386</sup>

A indicação da privatização dos serviços públicos de saúde para a população que pode pagar ganha maior evidência na década de 1990, mas já estava sendo prevista na década de 1970, quando o BIRD ressaltou que

En los países en desarrollo, los grupos prósperos de la población tienen capacidad económica para obtener a precios de mercado la mayoría de los servicios de salud que necesitan (...). No obstante, puede ser conveniente que los gobiernos alienten la creación de seguros de salud y sistemas de pago adelantado para los relativamente prósperos. Aunque puede preverse que sólo una pequeña parte de la población participe en esos planes, de todo modo contribuye a fomentar la iniciativa privada en los servicios de salud y a aliviar parte de la carga del presupuesto de salud del sector público.<sup>387</sup>

O processo de privatização “...atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com intuito de ampliar os

---

<sup>385</sup> BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p. 04-133.

<sup>386</sup> MCNAMARA, R. S. **Cem países**: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974, p. 99-100.

<sup>387</sup> Nos países em desenvolvimento, os grupos prósperos da população têm capacidade econômica para obter, a preços de mercado, a maioria dos serviços de saúde que necessitam. (...) Não obstante, pode ser conveniente que os governos encorajem a criação de seguros de saúde e sistemas de pagamento antecipado para os relativamente prósperos. Ainda pode prever-se que só uma pequena parte da população participe nesses planos, de todo modo contribui para promover a iniciativa privada nos serviços de saúde e aliviar parte da carga do orçamento de saúde do setor público. (Trad. livre da autora). BANCO MUNDIAL. **Salud**. Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975, p. 37.

âmbitos da acumulação...”<sup>388</sup> Uma das estratégias da privatização é criar condições para ampliar a demanda por serviços privados, que está relacionada ao corte dos gastos sociais públicos, justificados pela crise fiscal do Estado. Assim, a deterioração e o crescente desprestígio das instituições públicas ajudam a criar a demanda ao setor privado e a tornar o processo de privatização socialmente aceitável.<sup>389</sup>

Entretanto, é preciso considerar que o setor privado no Brasil vem se desenvolvendo desde a década de 1940. Particularmente entre 1960 e 1964, a propriedade privada lucrativa de unidades de serviços de saúde já tinha interesses constituídos.

Se é verdade que, pelo menos desde 1945, o número de leitos da rede hospitalar privada é superior ao da rede pública, é importante destacar que é a partir dos 50 que a primeira conhecerá as maiores taxas de crescimento e, principalmente irá, passo a passo, abandonando seu caráter filantrópico, em favor do critério lucratividade.<sup>390</sup> (...) Em 1950, 53,9% dos leitos totais do país eram de propriedade particular (...) Em 1965, 63% dos leitos existentes no Brasil pertenciam à rede particular enquanto 37,0% à oficial. Posteriormente essa tendência vai se acentuando; porém, a composição fundamentalmente privada daquele complexo de serviços já estava dada.<sup>391</sup>

A política de saúde está associada aos interesses capitalistas, em geral, e do setor de saúde, em particular. Foram “...as articulações entre Estado e Capital privado, na área industrial, de serviços e financeira, que vieram a conformar um verdadeiro setor de acumulação de capital.”<sup>392</sup> A dinâmica capitalista das empresas privadas de serviços de saúde ambulatorial e hospitalar consolidou-se, por exemplo, através do credenciamento e do

---

<sup>388</sup> LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 167.

<sup>389</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 168.

<sup>390</sup> BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978, p. 193. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Nota do autor no texto.

<sup>391</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 52-56.

<sup>392</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 94.

convênio com o INPS.<sup>393</sup> Dessa forma, a política nacional de saúde beneficiou a rede privada de serviços médicos, as indústrias farmacêuticas e de equipamentos hospitalares.<sup>394</sup>

A política de privatização na sociedade brasileira, na realidade, faz aumentar os gastos públicos, na medida em que os prestadores de serviços privados no Brasil são subsidiados pelo Estado.

...historicamente, o setor privado da saúde no Brasil vem sendo financiado com recursos da seguridade social, mobilizando essa atividade privada cerca de 1,5% do PIB. Esse financiamento ocorre mediante a compra de serviços privados com recursos oriundos da receita previdenciária quer sob a forma direta – remuneração por serviços prestados – quer sob a forma indireta – por meio de subsídios, como é o caso da renúncia fiscal. (...) De fato, para o ano de 1993, os gastos públicos com saúde pagos para o setor privado significavam 72,74% do total, cabendo ao setor público somente 27,25%.<sup>395</sup>

#### Dados demonstram que o setor privado de saúde no Brasil

...abarca 32 a 35 milhões de cidadãos, no geral vinculados ao setor de ponta da economia, e movimenta cerca de US\$ 6 bilhões. Dentre as várias modalidades (...) de organização do setor privado da saúde, *os seguros de saúde privados*, que abrangem 8% daquela população, apresenta 80% do seu faturamento vinculado a pessoas jurídicas e somente 20% a pessoas físicas. E embora abranja somente 8% da população sob o manto protetor do acesso a serviços privados de saúde, apropria-se de 14% do seu faturamento global. *As empresas médicas* cobrem 47% dos 32 milhões de brasileiros, apropriando-se de 35% do faturamento; *as cooperativas médicas* cobrem 25% daquela população, apropriando-se de 22% do faturamento, vindo a seguir *os seguros de autogestão das empresas estatais*, cobrindo 11% da população apropriando-se de 19% do faturamento, segundo dados relativos ao ano de 1992.<sup>396</sup>

A privatização da saúde no Brasil não significa, dessa forma, que os recursos públicos não beneficiem os usuários dos planos privados. “Os hospitais conveniados com o SUS também mantêm convênio com os planos privados de saúde. Os recursos oferecidos

---

<sup>393</sup> O credenciamento e o convênio foram as formas de articulação do INPS com as empresas privadas prestadoras de serviços de saúde. BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978, p. 197. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Nota do autor no texto.

<sup>394</sup> Cf. BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

<sup>395</sup> COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 241- 242.

<sup>396</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 241. Grifos da autora.

pelo SUS através desses convênios são usufruídos (...) pelos usuários dos planos privados, sobretudo aqueles de alta tecnologia, propiciando tratamentos que, de maneira geral, não são cobertos pelos planos privados.”<sup>397</sup>

“O setor privado da saúde, por sua vez, que durante a década de 60 e 70 se estruturou e capitalizou às custas da política da previdência social, passa agora a pressionar por melhores condições de remuneração dos serviços prestados à seguridade social.”<sup>398</sup> Portanto, a privatização da saúde, com participação do Estado, ocorre desde a década de 1960.

...um levantamento histórico dessa questão explícita que, sobretudo a partir da década de 60, grandes investimentos foram feitos pelo Estado na construção e modernização dos hospitais privados e na compra de equipamentos de alta tecnologia em detrimento dos hospitais e serviços próprios que, gradativamente, tornaram-se sucateados, conduzindo o sistema Único de Saúde a uma dependência cada vez maior dos serviços privados principalmente no que se relaciona ao atendimento no nível secundário e terciário. Essa dependência foi maximizada, especialmente a partir dos meados dos anos 60, com a adoção da compra de serviços privados de saúde introduzida pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). (...) no fim da década de 90, a maioria dos municípios brasileiros, (com exceção das capitais e de algumas cidades médias, que dispõem de hospitais e serviços públicos de saúde além dos serviços conveniados) depende do setor privado conveniado sem a garantia do atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no nível secundário e terciário. A oferta de leitos e serviços para o atendimento do SUS pelo setor privado conveniado está diretamente ligada a interesses empresariais, que priorizam a oferta dos seus serviços às empresas médicas que oferecem maior lucratividade.<sup>399</sup>

### No Sistema Único de Saúde – SUS

...o que há de novo é a diversificação das modalidades de terceirização, não só as referentes aos hospitais, mas também as que se dão no âmbito do sistema de gestão local em seu todo. Caracterizam-se, de um modo geral, por envolver uma mediação feita por empresas privadas, ONGs e cooperativas, que contam, em comparação com a administração pública, com maior liberdade para contratação e fixação de níveis de remuneração. (...) Estima-se que dos cerca de 150 mil ACS [Agentes Comunitários de Saúde] em atividade no País (...) 80% estejam em condição de autonomia ‘forçada’, quer porque fazem parte de cooperativas (específicas ou

---

<sup>397</sup> URBANO, L. A. **A privatização da saúde e a implementação do SUS: cenários de uma cidade.** Ribeirão Preto, SP: FUNPEC Editora, 2003, p. 41

<sup>398</sup> COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 232.

<sup>399</sup> URBANO, L. A. **A privatização da saúde e a implementação do SUS: cenários de uma cidade.** Ribeirão Preto, SP: FUNPEC Editora, 2003, p. 38-39.

em conjunto com outras categorias do PSF), quer porque são pagos através de mecanismos informais, tais como as chamadas ‘bolsas de trabalho’.<sup>400</sup>

Nesse sentido, a privatização da saúde no Brasil tem sido realizada de diversas formas. Algumas são mais explícitas, outras são mais ocultas, como por exemplo a privatização “por dentro” do setor público. Isso se efetiva sob o argumento da “modernização gerencial” que, na realidade, elimina “...a figura do servidor público através da ‘flexibilização’ e da ‘desregulamentação’ das relações de trabalho (...). As formas assumidas por essa ‘modernidade gerencial’ são variadas, sendo as mais conhecidas as chamadas ‘cooperativas’, camuflagem de precariedade dos contratos de trabalho e de evasão fiscal para o não recolhimento de contribuições sociais.”<sup>401</sup>

Também é preciso considerar que

Uma das faces mais perversas é o próprio financiamento do setor, que privilegia velhos e novos ‘atores’ no cenário da prestação privada de serviços de saúde: os hospitais e clínicas particulares conveniadas ao SUS e os seguros privados de saúde. (...) os seguros privados de saúde – se constitui no ‘setor emergente’, expressão máxima da mercantilização da saúde. Trata-se de um setor duplamente beneficiado. De um lado pela política de desmonte do SUS que ‘expulsa’ clientela potencial para esses seguros, ou seja, com sua política, o governo federal assegura um patamar de demanda para esses seguros. De outro, ele é privilegiado por ser um financiamento direto e indireto através de subsídios e isenções fiscais, o que tem representado um enorme desvio de recursos públicos para esse setor, abertamente lucrativo, em detrimento do SUS.<sup>402</sup>

Nesse sentido, os mecanismos que o governo vêm realizando para efetivar a privatização de serviços públicos incluem:

...a venda ou transferência dos serviços públicos para iniciativa privada; o afastamento progressivo em ações específicas, caracterizando uma privatização implícita; a redução da oferta de serviços, com recondução da demanda para o setor privado, denominado de privatização por atribuição; até o financiamento público do consumo de serviços privados, e a desregulamentação, que permite a entrada do setor privado em setores que antes eram monopólio do Estado.<sup>403</sup>

---

<sup>400</sup> NOGUEIRA, R. P. Alternativas de vinculação institucional para os trabalhadores do SUS. In: FALCÃO, A. et. al. **Observatório de recursos humanos em saúde: estudos e análises**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. p. 51-57.

<sup>401</sup> NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90**. Ciênc. saúde coletiva. vol.6, no.2. p. 445-450., 2001, p. 448. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

<sup>402</sup> SOARES, L. T. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 55-56.

<sup>403</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000, 195. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

As políticas do Ministério da Saúde convergem com as orientações e propostas do BIRD e do BID, e com a lógica da proposta de reforma e modernização do aparelho do Estado. Na década de 1990, o processo de Reforma Administrativa contemplou medidas de criação, de extinção, de unificação, de transferências, de desativação, de substituições, entre outras.

A Reforma Administrativa incluiu a extinção de programas de caráter assistencial, como por exemplo, o Programa Nacional de Distribuição do Leite a Crianças Carentes (PNLCC), o Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROAB) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB).<sup>404</sup> Também promoveu a extinção do INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, a desativação da CEME – Central de Medicamentos e a descentralização da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.<sup>405</sup> “As 400 unidades (postos de saúde) espalhadas por todo o país – hoje sob responsabilidade da Funasa – serão repassadas a estados e municípios. (...) O primeiro passo para a descentralização já foi tomado: a Escola de Enfermagem já foi repassada ao Ministério da Educação.”<sup>406</sup>

No primeiro ano do Governo Collor, a Reforma Administrativa foi uma de suas prioridades.

Alegando racionalização e melhor coordenação das atividades econômicas, unificou-as nos Ministérios da Economia e Infra-Estrutura, concentrando um poder sem precedentes. Por outro lado, fez o oposto na área social, aumentando a fragmentação e a descoordenação institucional e burocrática. A Previdência Social, a Saúde e a Assistência ficaram divididas em três ministérios (Trabalho, Saúde e Ação Social). (...) através de portarias governamentais, provocou mudanças administrativas no setor Saúde que revertiam totalmente a estrutura anterior do SUDS (Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde), trazendo graves conseqüências para o setor (...) contribuindo para desfigurar totalmente a proposta do SUS - Sistema Unificado de Saúde preconizada na constituição. (...) A chamada reforma administrativa promovida pelo governo Collor, cria através da Lei nº 8.028 de 12 de abril de 1990 o Ministério da Ação Social (MAS). Criada pela Lei nº 8.029 de 14 de abril de 1990, a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) substituiu a antiga FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. (...) a CBIA permaneceu no Ministério da Ação Social, substituindo a FUNABEM, e o ‘Ministério’ da Criança, cuja coordenação coube inicialmente ao Ministério da Ação Social, é posteriormente transferido para o Ministério da Saúde, em função do projeto dos CIACs.<sup>407</sup>

<sup>404</sup> Cf. SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

<sup>405</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Balço da saúde no Governo FHC**. Brasília, 1998, p. 15-23.

<sup>406</sup> Idem., *Ibidem.*, p. 23.

<sup>407</sup> SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 214-292-293.

Os empréstimos do BIRD assumem um lugar de destaque no âmbito das políticas do Ministério da Saúde. Para o desenvolvimento do projeto REFORSUS, houve necessidade de uma estrutura organizacional, sendo que uma das condicionalidades do BIRD foi a de que o Ministério da Saúde deveria

...(i) manter, durante a implementação do projeto, a Unidade de Coordenação do Projeto; e (ii) dentro de 90 dias após a Data de Vigência, criar, e a partir de então manter, durante a implementação do Projeto, ao menos três escritórios regionais da Unidade de Coordenação do Projeto, localizados em áreas aceitas pelo Banco, com responsabilidades, estruturas e funções satisfatórias ao Banco, com equipe em número e com qualificação adequadas, com a finalidade de prestar assistência ao Ministério da Saúde na execução do Projeto.<sup>408</sup>

A Unidade de Coordenação do Projeto foi criada “...dentro do Ministério da Saúde através da Portaria 924, de 09 de maio de 1996.”<sup>409</sup> Assim, o “...grande número de sub-projetos elaborados pela Secretarias do Ministério da Saúde, se submetem ao trâmite desta instância e à aprovação do Banco Mundial.”<sup>410</sup>

As políticas de saúde implementadas, e que contribuíram com a reforma e modernização do Estado e de suas instituições públicas, foram, dentre outras:

...a criação de subsistemas de saúde dentro do SUS; o incentivo por meio de diversas ações à ampliação da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde; a transferência de funções do Ministério da Saúde para agências reguladoras e organizações não-estatais; a reestruturação da própria estrutura do Ministério da Saúde ou ainda; a criação de programas como o PACS – Programa dos Agentes comunitários de Saúde e o PSF – Programa Saúde da Família.”<sup>411</sup>

As reformas viabilizadas na educação e na saúde priorizaram o atendimento à população pobre, tendo como parâmetro para a utilização dos recursos o critério da racionalidade econômica, visando gerar externalidades positivas. Associada ao processo de descentralização nessas áreas, implementou-se a Administração Pública Gerencial, baseada em estratégias de informatização, para controlar e avaliar os resultados das propostas implementadas. As reformas nas áreas de educação e de saúde foram efetivadas sob o

---

<sup>408</sup> BIRD. Contrato de Empréstimo Nº 4047-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde – REFORSUS**. Brasília, D. F., set. 1996, p. 10.

<sup>409</sup> Idem., Ibidem., p. 05.

<sup>410</sup> RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas, São Paulo, 2000, p. 231. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

<sup>411</sup> Idem., Ibidem., p. 216.

argumento de garantir a qualidade e a produtividade, tendo como meta e estratégia a concorrência. Essas medidas viabilizaram as políticas de ajustes estrutural e setorial, modificando a relação Estado/sociedade civil e Estado/municípios, contribuindo para a reforma do Estado e de suas instituições públicas, através da estratégia da descentralização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não tivemos a pretensão de dar respostas definitivas para as questões norteadoras deste trabalho, mas de suscitar a reflexão sobre as políticas de educação e saúde, como constituintes do processo de formação e desenvolvimento do capitalismo brasileiro e, conseqüentemente, do processo de reforma e modernização do Estado e seus objetivos político-econômicos. Dessa forma, devemos ressaltar os seus limites no trato de algumas questões importantes abordadas no percurso de nossas análises, mas secundárias para a demonstração da tese e do recorte delimitado para o trabalho.

Ao analisarmos o processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo e do Estado brasileiros constatamos que as estratégias para o desenvolvimento, entendidas como sinônimo de crescimento econômico, com base em recursos financeiros externos, justificaram e justificam o financiamento de projetos pelo BIRD e pelo BID, em áreas como a educação e a saúde básicas. Considerando-se essas áreas como instâncias de mediação no processo de desenvolvimento, justificam-se as concessões de empréstimos. Um dos argumentos em defesa do financiamento de projetos para os países em desenvolvimento, é o da ajuda para reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, criando as condições necessárias à inserção do país no processo competitivo da economia globalizada.

Nesse sentido, a educação e a saúde básicas, no contexto da ideologia da globalização, são fundamentais e constituem estratégias do processo de neutralização das contradições do capitalismo. Foi possível compreender que as políticas de combate à pobreza, subjacentes à preocupação com as áreas de educação e saúde, são produtos da ideologia da globalização que se consolidou com a crise estrutural do capitalismo, a partir da década de 1970, e criou as condições favoráveis para que a política neoliberal se tornasse hegemônica, assim como a sua crítica ao Estado de Bem-Estar Social.

Foi, portanto, a partir da década de 1970, e de forma mais expressiva a partir da década de 1980, que as orientações e propostas para as políticas de educação e de saúde básicas, do BIRD e do BID, refletiram o processo de globalização financeira e desmonte do Estado de Bem-Estar Social. Foi possível demonstrar que o “controle” da pobreza, por meio de serviços essenciais de educação e saúde, tem como finalidade construir as condições mínimas para a implementação das políticas de ajuste, pois o BIRD e o BID

prosseguem com o seu financiamento, corrigindo-as com medidas destinadas à proteção da população socialmente vulnerável.

Constatamos, que o consenso do BID e do BIRD, quanto ao Estado oferecer os serviços essenciais básicos, de educação e de saúde, está associado à garantia de estabilidade política e social. Nesse processo, a atenção primária à educação e à saúde têm como meta manter a pobreza em níveis suportáveis, atendendo às demandas sociais críticas para administrar os efeitos recessivos das duras políticas de ajuste econômico, o que justifica o investimento nessas áreas. Nessa perspectiva, a lógica seletiva e emergencial dos programas vincula-se, por exemplo, às ações do Programa dos Agentes Comunitários de Saúde – PACS, do Programa de Saúde da Família – PSF, do Programa Fome Zero, do Programa Bolsa Família, entre outros.

Os organismos internacionais, como o BIRD e o BID, preocupam-se com a educação e a saúde na defesa dos interesses do capital, e justificam os financiamentos nessas áreas a partir da campanha de redução da pobreza. A ênfase na culpabilização das áreas de educação e de saúde pelo atraso econômico dos países periféricos e pela pobreza, por parte desses organismos, é uma velha tática liberal que dissimula os interesses econômicos e políticos externos e internos, vinculados ao processo de acumulação capitalista, subjacentes às deficiências e à suposta necessidade de financiamento para essas áreas, cujo objetivo só pode ser o favorecimento e a ampliação e concentração do capital.

Verificamos o como a participação do BIRD e do BID, nos empréstimos para a educação e para a saúde, priorizou diretrizes e orientações para políticas nacionais que resultaram em reformas setoriais que contribuíram para o processo de reforma e modernização do Estado e de suas instituições públicas. As reformas da educação e da saúde, sustentadas pelo financiamento de projetos pelo BIRD e pelo BID, foram pautadas em critérios gerenciais, para promover a concorrência, a qualidade e a produtividade, e garantir a racionalidade econômica no processo de utilização e distribuição dos recursos públicos.

Desse modo, as orientações e propostas dos organismos internacionais para os setores de educação e saúde materializaram-se na reforma administrativa dessas instituições. Os critérios gerenciais, incorporados ao processo de descentralização, contribuíram para

modificar as formas de financiamento e de administração dos sistemas de educação e de saúde, com redirecionamento dos gastos para os pobres.

A realização de reformas institucionais, que incluíram mudanças no financiamento e na administração nas áreas de educação e de saúde, contemplou plenamente a meta da descentralização, promovendo a concorrência que supostamente reduziria os gastos e garantiria a qualidade. Afinal, os argumentos que respaldaram a necessidade de promover as reformas das instituições públicas de educação e de saúde, na sociedade brasileira, incluíram questões referentes à desigualdade social, à falta de qualidade atribuída a falta de concorrência, a ineficiência na distribuição dos recursos, a pouca participação da comunidade nos serviços de educação e saúde etc.

A partir dos componentes ou programas de ação dos projetos de educação e saúde básicas, financiados pelo BIRD e pelo BID, produziram-se importantes transformações no aparelho do Estado e de suas instituições públicas. De modo geral, implementaram o processo de avaliação no sistema de educação e de saúde, modificaram a relação entre as esferas federal, estadual e municipal, alterando a dinâmica entre estado/municípios e estado/sociedade civil, e incentivaram a competição entre as instituições públicas e privadas.

Nos documentos do BIRD e do BID foi possível verificar a ênfase na lógica da racionalidade econômica, que norteou as propostas para os setores de educação e de saúde, assim como a insistência em envolver e em expandir a participação da iniciativa privada, da sociedade civil, efetivar a municipalização, enquanto estratégias para a descentralização da prestação desses serviços, resultando para o Estado a atenção primária em ambos os setores.

Convergindo com as propostas dos organismos internacionais, o Estado brasileiro priorizou a atenção primária em educação e em saúde e criou mecanismos para incentivar a expansão da iniciativa privada. Atrelado à política que prioriza a atenção básica em educação e em saúde, o critério da racionalidade econômica foi definido como parâmetro para o atendimento nessas áreas. Essa indicação enfatiza o atendimento às populações carentes, ou seja, a ênfase da política brasileira na atenção básica à saúde e à educação, tendo como suporte o envolvimento da sociedade civil.

Essas mudanças, compreendidas como resposta aos problemas econômico-sociais, produziram um quadro complexo de inter-relações político-ideológicas que induziram e

induzem a compreensão das políticas de educação e saúde à revelia das condições materiais de existência que as determinaram e as determinam, em última instância.

As políticas enfocadas, a deterioração dos serviços públicos, devido à falta de investimentos, ocorreram concomitantemente ao processo de capitalização do setor privado via subsídios e incentivos fiscais, por parte do Estado. O pretexto das propostas para aumentar a produtividade, a qualidade, a concorrência, a participação da sociedade civil, resultaram em políticas restritas, longe da meta de cobertura universal da população quanto ao acesso à educação e à saúde. As políticas de educação e saúde, de caráter restrito, não foram suficientes para a população pobre, imersa na profundidade da exclusão social.

Nesse sentido, considerar a educação e a saúde à revelia do contexto econômico, político e social, reforça o caráter ideológico do discurso que supostamente as valoriza. Assim, quanto menos se investe em educação e em saúde mais força ganha o mito, político e ideologicamente desmobilizador, de que essas áreas são responsáveis pela situação de pobreza e pelo atraso do país. O sucesso do discurso ideológico da educação e da saúde, como supostos agentes do desenvolvimento e da redução da pobreza reside justamente na sua capacidade de dissimular as suas funções e aparentar independência em relação às condições contextuais a que serve. Portanto, a crença no caráter redentor da educação e da saúde, alimentada pelo discurso dominante, em âmbito nacional e internacional, dissimula as contradições e as relações internas de dominação, próprias ao modo de produção capitalista, e alimenta o mito do crescimento econômico e desenvolvimento social.

É fundamental universalizar o acesso à educação e à saúde, em todos os níveis, para, inclusive, confrontar os limites das reformas dentro da realidade econômico-social do sistema capitalista. A luta por reformas mais amplas e profundas deve contribuir para “...denunciar os limites da capacidade do capitalismo de se reformar.”<sup>1</sup> É justamente nesse processo que se pode compreender os limites e as contradições internas do capitalismo e construir as condições históricas objetivas e subjetivas para a sua superação, pois acreditar no crescimento econômico, no desenvolvimento social, na qualidade de vida, como resultado apenas de investimentos em educação e saúde básicas, é acreditar que essas áreas são independentes das forças produtivas do sistema capitalista.

---

<sup>1</sup> TUMOLO, P. S. **Da contestação à conformação**: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002, p. 243. Grifos do autor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCAME, F. (Director de la División de Análisis de Proyectos Sociales del BID). La inversión social e el desarrollo. In: **La primera década del BID: perspectivas para el futuro**. Punta del Este, Uruguay: Mesa Redonda, BID, abril de 1970.

ALEXANDER, N. 1998. Who Shapes your country's future? A guide to influencing the World Bank's Country Assistance Strategies. Development Bank Watchers' Project, Bread for the World Institute. EUA. Apud VIANNA JR., Aurélio. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

APPLE, M. W. (et. al.); GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. (Coleção estudos culturais em educação).

ARAÚJO, A. B. de. **O governo brasileiro, o BID e o BIRD: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Série IPEA, 131).

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; SP:Ed. Unesp, 1996.

AROUCA, S. **O dilema preventivista: contribuição para a compreensão crítica da medicina preventiva**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

BACHA, E. L. Banco Mundial: um memorando brasileiro. In: BACHA, E. L.; MENDONZA, M. R. (Orgs.). **Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, E. L.; MENDONZA, M. R. (Orgs.). **Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BANCO MUNDIAL. Brasil and the World Bank: into the fifth decade. Washington, D. C. s.d. (Trad. Por Rivaldo V. Costa). Apud NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

\_\_\_\_\_. Contrato de Empréstimo N° 4.047-BR: **Projeto de Reforma do Setor de Saúde – REFORSUS**. Brasília, D. F., set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial – Versão Preliminar**. Washington, D.C. Mayo, 1995b.

\_\_\_\_\_. Informe Anual: actividades del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial, 1995c. Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Investir en la gente – el Banco Mundial en acción. Washington, Banco Mundial, 1995d. Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Educação Primária. Documento de Política do Banco Mundial. Washington, D.C., 1992. Apud TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução de: Mónica Corullón. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.

\_\_\_\_\_. **Education**. Politique sectorielle. 3<sup>a</sup> ed. , Washington, D.C.; 1980.

\_\_\_\_\_. Informe sobre o desarrollo mundial – El conocimiento al servicio Del desarrollo. Resumen. Washington, D.C., 1998-1999. Apud NAGEL, L. H. **O Conhecimento a serviço do desenvolvimento**: Uma revolução “conceitual” e prática. (mimeo). 2000.

\_\_\_\_\_. **Normas e operaciones**. Grupo del Banco Mundial. Washington, D. C., 1974.

\_\_\_\_\_. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, 1997.

\_\_\_\_\_. **Preguntas y respuestas sobre el Banco Mundial e AIF**. Washington, D.C. 1971.

\_\_\_\_\_. **Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994.

\_\_\_\_\_. Projeto de Melhoria no Ensino Público do Paraná. **Relatório da conclusão da implementação**. (Empréstimo 3.766-BR). 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório da conclusão da implementação** - Empréstimo 3766-BR. Texto Provisório Revisado. Curitiba. 2002.

\_\_\_\_\_. Relatório 16582-BR. Washington, D.C., 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

\_\_\_\_\_. Relatório Nº 20160-BR. Washington, D.C., 6 de março de 2000. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993**: Investindo em saúde. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: do plano ao mercado. Washington, 1996. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Salud.** Documento de Política Sectorial. Washington. D.C., 1975.

\_\_\_\_\_. **Saúde do adulto no Brasil: Ajustando a novos desafios.** Washington, D.C., 1989.

\_\_\_\_\_. **Segundo projeto nordeste de educação básica.** Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993.

BANQUE MONDIALE. **Education.** Etude Sectorielle. Paris, France, 1971.

BARBOSA, R. De C. R. **Liberalismo e reforma educacional: os parâmetros curriculares nacionais.** Campinas, FE: São Paulo, 2000.

BORGES, Z. P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária.** Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002.

BATISTA, P. N. O Plano Real à luz da experiência Mexicana e Argentina. Estudos Avançados, 10 (28). USP:IEA, SP, 1996. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

BEHRING, E. R. **Política social e capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

BELUZZO, L. G. de M. Economia e Sociedade. **Revista do Instituto de Economia da UNICAMP.** (Campinas), v. 4, p. 11-20, 1995.

BIANCARELI, A. M. Políticas sociais: Linhas do Debate Latino-americano. In: **Formação Econômica.** Nº 4, dez. 1999. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Economia. (IE).

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** São Paulo, Cortez, 2001.

BID. **América Latina frente a la desigualdad – Progreso económico y social en América Latina – Informe 1998-1999.** Washington, D. C., 1998.

\_\_\_\_\_. **La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo.** [Este documento fue preparado por Claudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro, Larry Wolff y Marcelo Cabrol de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible]. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998.

\_\_\_\_\_. Contrato de Empréstimo Nº 951/OC-BR: **Projeto de reforma do setor de saúde**. Brasília, D.F., mar. 1997.

\_\_\_\_\_. Documento de País. Brasil. Washington, D.C. In: VIANNA JR, A. (Org.) et al. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

\_\_\_\_\_. Brasil. Documento de País. Versão Final. (GN-2104-1). Washington, D.C., 7 de julho de 2000. In: BARROS, F. (Org.) et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

\_\_\_\_\_. **Educación, documentos GP-86-3**, julio 1981,GP-86-A. Washington, D.C.; marzo 1979, OP743, 1999. Apud (On-line): internet [www.iadb.org](http://www.iadb.org).

\_\_\_\_\_. **El programa de prestamos**. Washington. D.C. (On-Line), Apud Internet: [www.iadb.org](http://www.iadb.org), 1999.

\_\_\_\_\_. **Fundo Fiduciário de progresso social**. Washington, D. C. 1965.

\_\_\_\_\_. **Programa de mejoramiento de la educación secundaria en el estado do Paraná**. Número de Operación 950/OC-BR. Washington, D.C.; 1996.

\_\_\_\_\_. **BRASIL – mejoramiento y expansión de educación media “escola jovem”**. Operación número 1225/OC-BR. Washington, D.C.: BID, 17 de noviembre de 1999.

\_\_\_\_\_. **Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe**. [Elaborado por Claudio de Moura Castro et al. La estrategia (GN-2067-3) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 1 de marzo de 2000]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2000.

BERLINGUER, G.; TEIXEIRA, S. F. & CAMPOS, G. W. S. **Reforma Sanitária Itália e Brasil**. São Paulo: Cebes/Hubitec, 1988.

BIELSCHOWSKY, R. 50 años pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: LOUREIRO, M. R. (Org.) **50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996)**: pensamentos, instituições, depoimentos. Petrópolis:Vozes, 1997.

BRAGA, J. C. de S. **A questão da saúde no Brasil**: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista. Campinas, 1978. Dissertação (Mestrado) Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 3ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. MEC. UNESCO. DELORS, J. (presidente). **Educação: Um tesouro a descobrir.** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. 1999.

\_\_\_\_\_. MEC – Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília, DF: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. O ano da saúde no Brasil. In: **Brasil Real.** Edição Especial, Brasília, abr. 1997.

\_\_\_\_\_. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde e Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Sistema de atendimento de saúde do SUS.** Brasília. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Informe sobre a reforma do setor saúde no Brasil.** Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **REFORSUS** – Reforço à reorganização do SUS: apresentação do projeto. Brasília, 1995b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano de ação do Ministério da Saúde 1995-1999.** Brasília, 1995c.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Tradução Carolina Andrade. Apresentação. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3<sup>a</sup>. edição (1<sup>a</sup>. edição de 1998). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **A nova centro-esquerda.** Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela. (Idéias & Debates; 24) 1999.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Tradução Carolina Andrade. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3<sup>a</sup>. edição (1<sup>a</sup>. edição de 1998). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Tradução Carolina Andrade. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3<sup>a</sup>. edição (1<sup>a</sup>. edição de 1998). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial de 1995. In: CADERNOS ADENAUER. **Burocracia e reforma do Estado.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos II (2001), n. 03, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Reforma administrativa do sistema de saúde.** Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho diretivo do CLAD. Buenos Aires, out. 1995. Brasília. Papers da reforma. 1995.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. São Paulo, 1987.

BROIDE, J. **Banco Interamericano de Desarrollo** – sus antecedentes y creación. Washington, D.C.: Publicaciones del BID, 2ª impresión, 1968.

CAMPOS, G. W. S. **Reforma da reforma**: repensando a saúde. 1991. Tese (Doutorado) Campinas: FCM/Universidade de Campinas.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). **Neoliberalismo**: A tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 2000.

CARCANHOLO, R. A. A Globalização, o Neoliberalismo e a Síndrome da Imunidade Auto-Atribuída. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs. ) **Neoliberalismo**: A tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 2000.

CARDOSO, F. H. Conseqüências da globalização. Folha de São Paulo, SP, 28 jan. 1996. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

CASTANHO, S. Globalização, redefinição do Estado Nacional e seus Impactos. In: LOMBARDI, J. C. **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas, São Paulo: Autores associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001.

CÊA, G. S. dos S. **Trabalho e educação básica**: desvelando consensos. Niterói, Rio de Janeiro, 1996. (Dissertação de Mestrado – Área de Concentração: Trabalho e Educação). Universidade Federal Fluminense.

COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo León Contrera. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.

CUNHA, L. A. C. R. **Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1972. (Coleção Meta).

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alvez, 1979.

\_\_\_\_\_. **Escolaridade e trabalho**: quatro estudos sobre a fixação dos requisitos educacionais. Rio de Janeiro: Revista Fórum, 2 (1):21-44, jan/mar. 1978.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOMSKY, N.; STEFFAN, H. D. **La sociedad global - Educación, mercado y Democracia**. México, Contrapuntos, Joaquín Mortiz. 1994.

CLAUSEN, A. W. Reunión de gobernadores del fondo monetário internacional y del Banco Mundial. Washington, 1980. (Discurso do Presidente A. W. Clausen). In: Revista del Banco de la República. Bogotá, Colômbia, 1981. Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Redução da pobreza. Bonn, 1983. (Discurso do Presidente A. W. Clausen). Apud SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (17): 113-140, dez. 2001.

DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel-PR: EDUNIOESTE, 2000.

\_\_\_\_\_. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas-SP, 2005. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

DUARTE, N. **Yigotski e o “aprender a aprender”** Críticas às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13): 155-178, dez. 1999.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIGUEIREDO I. M. Z. **A construção da “centralidade da educação básica” e a política educacional paranaense**. Cascavel-PR: EDUNIOESTE, 2005.

\_\_\_\_\_. DEITOS, R. A.; NOGUEIRA, F. M. G. A implementação de políticas para o ensino fundamental e médio no estado do Paraná nos anos 90: o PQE/PROEM e as orientações do BIRD/BID. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel, EDUNIOESTE-PR: 2001.

\_\_\_\_\_. NOGUEIRA, F. M. G.; BORGES, L. F. P. O Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE: estratégia de implementação das reformas liberais no aparelho do Estado. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.) **Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

FINKEL, S. M. de. Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita. In: **Teoria & Educação**. Porto Alegre, nº 2, 1990.

FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. Democracia e reformas: equívocos, obstáculos e disjuntivas. In: **Cadernos da nona: Descentralizando e democratizando o conhecimento**. Vol. 2. Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight. 1995.

\_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira.** Rio de Janeiro, 1998. Tese (Concurso de Professor Titular) – Cadeira de Estado e Industrialização – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Consenso” Revisão sai em Milão. “Carta neoliberal vai ganhar nova versão”. São Paulo, 30 jan. 2003. In: **Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.** Info-Clipping 02. Ano III. Brasília, D.F., 31 jan. 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, SP, 24 set., 1997, p. 2-7.

FONSECA, M. O financiamento do Banco mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. GENTILI, P. (Org.) et al. **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século.** Petrópolis: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista,** São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

FURTADO, C. **Análise do “Modelo” Brasileiro.** Rio de Janeiro, 1986.

\_\_\_\_\_. **O Capitalismo global.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 4ª edição, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Mito do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **A hegemônica dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GEORGE, S. & SABELLI, F. **La religión del crédito.** El Banco Mundial y su Imperio Secular. Barcelona: Colección Intermon, 1994.

GERSCHMAN, S. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. E. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. **A armadilha da dívida**. Como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Brasil endividado**. Como a nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

GONH, G. Problemas da Industrialização no Século XX. In: C. G. MOTA. (Org.). **Brasil e perspectiva**, SP, 1971.

GONZALEZ, M. J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Rio de Janeiro: IPEA/SEPLAN, 1990.

HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

HISTORIC Documents on the Presidency: 1776-1989. *Harry S Truman's Point Four Message to Congress (1949)*. Washington, D.C., s.d. Apud NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século xx: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWN, E. J. **Indústria e império**. Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750, Barcelona, Ariel, 1977.

IANNI, O. **A Era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estado e planejamento econômico do Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, 1979.

\_\_\_\_\_. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. (Coleção Retratos do Brasil; v. 155).

HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. (Orgs.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 1990. Londrina: Ed. UEL, 2001.

IPEA/PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil. Rio/Brasília, 1996. Apud OLIVEIRA, A. D. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LANGONI, C. G. As causas do crescimento econômico do Brasil. Rio, APEC, 1974. Apud OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V. **Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas**. Ciênc. saúde coletiva. Vol. 6, Nº 2, p. 269-291, 2001. On-line: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado: 16/10/2005.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Contra a ordem social alienante**. Obra de Mészáros repele a submissão da educação ao reino da mercadoria. (03/set./2005). On-line.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. Tradução de: Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987.

MALAGUTI, M. L. Smith e Hayek, irmanados na defesa das regras do jogo. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). **Neoliberalismo: A tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 2000.

MCNAMARA, R. S. **Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento económico**. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín. V. XXV, n. 1, Ene.-feb. 1979.

\_\_\_\_\_. Preâmbulo. In: BANCO MUNDIAL. **Educación**. Documento de Política Sectorial. Washington, D.C. 1975.

\_\_\_\_\_. XXXII Assembléia Anual de Governadores, 1977. Apud LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial**. Estratégias e políticas do poder financeiro. Tradução: Nathan Giraldi. Editora Brasiliense. São Paulo, 1987.

\_\_\_\_\_. **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, 1974.

\_\_\_\_\_. Discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs, Nairóbi, 1973. Washington: Banco Mundial, 1973. Apud BANCO MUNDIAL. **Education**. Politique sectorielle. 3<sup>a</sup> ed. Washington, D.C.; 1980, p. 08.

\_\_\_\_\_. Equidad Social y Crecimiento Económico. El mercado de Valores. Ciudad del México, año XXXII, n. 14, oct. 1972. Apud NOGUEIRA, F. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

MELLO, J. M. C. de. **O Capitalismo tardio**. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, 1975).

MÉSZÁROS, I. **O século XXI - socialismo ou barbárie?** Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

NAGEL, L. H. **O Conhecimento a serviço do desenvolvimento**: uma revolução “conceitual” e prática. (mimeo). 2000.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo. Cortez, 2001.

NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NOGUEIRA, F. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

NOGUEIRA, R. P. Alternativas de vinculação institucional para os trabalhadores do SUS. In: FALCÃO, A. et al. **Observatório de recursos humanos em saúde**: estudos e análises. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.

NORONHA, J. C. de; SOARES, L. T. **A política de saúde no Brasil nos anos 90**. Ciênc. Saúde Coletiva. vol. 6, nº 2, p. 445-450, 2001, p. 446. On-line: <http://www.scielo.br>. Acessado: 16/10/2005.

NORONHA, J. C.; LEVCOVITZ, E. AIS-SUDS-SUS: os caminhos do direito à saúde. In: GUIMARÃES, R.; TAVARES, R. **Saúde e sociedade no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Abrasco/IMS, 1994.

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

\_\_\_\_\_. Política educacional nos anos 90: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, F. de. **A economia da dependência imperfeita**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989 (1ª ed. 1977).

OMS/UNICEF. **DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA**. Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde. URSS, 1978. Editado pelo Departamento de Informação e Educação. BEMFAM – Sociedade Civil Bem-Estar Família no Brasil.

ONU, PNUD. Informe sobre o Desarrollo Humano, 1994. Apud CHOMSKY, N.; STEFFAN, H. D. **La sociedad global** – Educación, mercado y Democracia. México, Contrapuntos, Joaquín Mortiz. 1994.

OSWALD, V. BIRD se alinha à Fazenda: no Brasil, gastos sociais não vão para os pobres. O Globo. 24/11/03. In: **Rede Brasil de sobre instituições financeiras multilaterais**. Info-Clipping 19, Brasília, 15 de dez. 2003, Ano III.

OURIQUES, N. D. Estado e políticas públicas na América Latina. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

PARANÁ. SEED. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no estado do Paraná**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. Curitiba, PR, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná** – PQE. Resumo do Projeto. Curitiba, PR, 1994.

PAYER, C. The World Bank: a critical analysis. NY: Monthly Review Press, 1982. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

PAIM, J. S. **A universidade e a reforma sanitária**. Divulgação em Saúde para Debate, (4):108-16, jun. 1991.

PEARSON, L. B., Presidente et al. **Sócios no progresso** – relatório da comissão do desenvolvimento internacional. Rio de Janeiro: APCE Editora S. A., 1971.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

POSSAS, C. de A. **Padrões epidemiológicos e política de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, 1988. Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz.

PIATTELLI-PALMARI, M. Teorias da linguagem, teorias da aprendizagem: o debate entre Chomsky e Piaget. SP: Culltrix:EDUSP, 1984. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco

Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

PRADO, S. Lula lança o programa Fome Zero. Gazeta Mercantil. 31/01/2003. In: **Rede Brasil sobre instituições financeiras multilaterais**. Info-Clipping 02, Brasília, D.F., 31 de janeiro de 2003. Ano III.

Programa Bolsa Família. In: Internet (On-Line): <http://www.bancomundial.org.br>.

REIS, L. F. Políticas do governo Lerner (1995-2002) para a educação superior no Paraná: a “concessão da autonomia plena” às IEES como instrumento para a implementação da reforma privatista recomendada pelo Banco Mundial. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. B. **Introdução à história das relações internacionais**. Tradução de Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. Campinas, São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Faculdade de Ciências Médicas – Universidade Estadual de Campinas.

RODRÍGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

RODRIGUES, R. M. **Diretrizes curriculares para a graduação em enfermagem no Brasil: contexto, conteúdo e possibilidades para a formação**. Campinas – SP. 2005. Tese (Doutorado em Educação – Área de Concentração Ensino, Avaliação e Formação de Professores). Universidade Estadual de Campinas.

FÉLIX ROSAR, M. de F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. Campinas - SP. 1995. Tese de Doutorado. Faculdade Estadual de Campinas – UNICAMP.

JACOMELI, M. R. M. **Dos estudos sociais aos temas transversais: uma abordagem histórica dos fundamentos teóricos das políticas educacionais brasileiras (1971-2000)**. Campinas-SP, 2004. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

SÃO PAULO. SEE - Secretaria de Estado da Educação. **Projeto de educação continuada 1996-1998**. São Paulo-SP, julho, 1996.

- SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SAID, M. A. Os Bancos multilaterais são bons para o Brasil? Ledo engano! In: **Rede Brasil sobre instituições financeiras multilaterais**. Informe 06. Ano VII. Brasília, D.F., 16 de jun. 2003.
- SANFELICE, J. L. O modelo econômico, educação trabalho e deficiência. In: LOMBARDI, J. C. (Org.) **Pesquisa em educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 1999.
- SCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas. Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.
- SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SILVA JR. J. dos R.; ESGUISSARDI, V. Educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.
- SILVA, S. T. da. **Programa Expansão, Melhoria e Inovação no ensino médio do Paraná: uma política de ensino adequada à nova forma de acumulação capitalista**. Curitiba, PR: UFPR, 1999. (Dissertação de Mestrado).
- SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.) **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, CNTE, 1996.
- SINGER, P. **A crise do milagre**. Rio de Janeiro, 1977.
- SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. Estado brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J. HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.

SOARES, M. C. S. A importância dos bancos multilaterais na conjuntura atual. In: Seminário “**Banco Mundial e BID no Brasil**: perspectivas de ação para a sociedade civil”. Brasília, DF, 21 de março de 1995. (mimeo).

SOARES, R. P. **Dívida pública externa**: Empréstimos do BIRD ao Brasil. Brasília, DF, IPEA, 1999. (Texto para discussão, 642).

\_\_\_\_\_. Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: IPEA, n. 21, junho de 2000, (103-165), v. semestral.

SOUZA, J. dos S. **Trabalho, educação e sindicalismo no Brasil**: anos 90. Campinas: Autores associados, 2002.

SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcar das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Ensaios sobre economia brasileira. 11<sup>a</sup>. Ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. (1<sup>a</sup>. Ed. de 1972).

\_\_\_\_\_. O Desequilíbrio Financeiro do Setor Público. In: **Boletim de conjuntura**. Vol. 7, nº 4, nov/1987.

TAVARES, M.C. e FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas, São Paulo, 1993. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

TEIXEIRA, S. M. F. (Org.) **Reforma Sanitária**: em busca de uma teoria. São Paulo: ABRASCO/Cortez, 1989.

TOLEDO, C. N. de. **ISEB**: Fábrica de Ideologias, São Paulo, 1978.

TOMMASI, L. De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP, Ação Educativa, 1998.

- TOURAINÉ, A. **Las sociétés dépendentes**. Essais sur L'Amérique. Paris: Duculot, 1975.
- TUMOLO, P. S. **Da contestação à conformação**: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.
- TRINDADE, D. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidade na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.
- UNIÃO PAN-AMERICANA. Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. **Aliança para o progresso**. Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social no Nível Ministerial. Realizada em Punta del Este, Uruguai de 5 a 17 de agosto de 1961. Washington, D.C., 1961.
- URBANO, L. A. **A privatização da saúde e a implementação do SUS**: cenários de uma cidade. Ribeirão Preto, SP: FUNPEC Editora, 2003.
- VIANNA JR., A. (Org.). **A Estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil de sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.
- VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.
- \_\_\_\_\_. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.
- WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. In: **Revista de economia política**: São Paulo: Brasiliense, vol. 12, n. 1 (45), janeiro-março/1992.
- WOLFENSOHN, apud SEKLES, 1996. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.
- WOLFENSOHN, J. D. *New Directions and new partnerships*. Washington, D.C., Home page: <http://www.worldbank.org/html/hcovp/edu/publicat/newdirl.ht> Mar. 27, 1996. Apud NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.
- WORLD BANK. World development report. Wash. D. C., 1990. Apud LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Brazil:** State of Espírito Santo. Basic Education Project: Staff Appraisal Report. Washington, D.C. January, 1995a.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil:** a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990.

\_\_\_\_\_. A sociedade agroexportadora e a constituição do ensino de elite. (1549-1920). In: XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. **História da educação:** a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

\_\_\_\_\_. **Poder político e educação de elite.** São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1980.

\_\_\_\_\_. Para um exame das relações históricas entre capitalismo e escola no Brasil: algumas considerações teórico-metodológicas. In: **Cadernos da escola pública.** Brasília: UNB-SINPRO. Novembro, 1993.

\_\_\_\_\_. Política educacional brasileira. **II Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana.** Caracas, Venezuela, 1999.

\_\_\_\_\_. O caráter histórico do debate e da produção acadêmica sobre a política educacional brasileira: uma breve retrospectiva. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **Estado e políticas sociais:** Brasil-Paraná. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas educacionais, modelo pedagógico e movimentos sociais. In: MIGUEL, M. E. B.; CORRÊA, R. L. T. (Orgs.). **A educação em perspectiva histórica.** Campinas, SP: Autores Associados, 2005.