

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Faculdade de Educação  
Departamento de Administração e Supervisão Educacional

TESE DE DOUTORADO

**Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições  
financeiras internacionais e o consentimento nacional**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida por Maria Abádia da Silva e aprovada pela Comissão Julgadora.

Orientador \_\_\_\_\_  
Comissão Julgadora: \_\_\_\_\_

*[Handwritten signatures]*

Campinas, dezembro-1999

02866

UNIDADE	Be
1.ª CHAMADA:	UNESP
V.	Ex.
TOMBO BC/	40529
PROC.	278100
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	811,00
DATA	16/03/00
N.º CPD	

CM-00139106-0

CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP

Si38p

Silva, Maria Abádia da.

Políticas para a educação pública : a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional / Maria Abádia da Silva. -- Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador : José Luís Sanfelice.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Política educacional. 2. Escolas públicas - Organização e administração. 3. Educação e Estado. 4. Escolas públicas - Aspectos políticos. 5. Escolas públicas - Aspectos sociais. I. Sanfelice, José Luís. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

## **Resumo**

### **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**

Este estudo tem como objetivo examinar as políticas e estratégias para a educação básica pública gestadas pelo Banco Mundial e que estão gradualmente sendo incorporadas às práticas da educação pública brasileira. Mostra também, através da historicidade, as mediações que nortearam o processo de intervenção dessa instituição na formulação e no monitoramento das políticas para a educação básica pública com o consentimento do governo federal e de parte dos estaduais, entre 1985 e 1996.

No Brasil, os últimos governos cederam às exigências dos credores externos e aceitaram a intervenção sistemática dos timoneiros financeiros nas decisões de políticas macroeconômicas locais, também estendidas às políticas socioeducacionais. A expressão do consentimento desses governos e das elites dirigentes pode ser constatada: na ausência de limites das atribuições do governo federal sobrepondo-se às leis constitucionais; no fortalecimento do poder executivo federal acompanhado do vilipêndio e do servilismo dos poderes legislativo e judiciário; na centralização dos processos decisórios; na banalização das desigualdades regionais e sociais, na permeabilidade aos interesses dos credores externos; no enfraquecimento das instituições nacionais, especialmente, as educacionais; na incapacidade para tomar medidas políticas independentes e de atendimento aos interesses nacionais e na abdicação da memória e cultura da sociedade brasileira.

Esse estudo afirma que as políticas para a educação básica pública são resultantes, em primeiro lugar, das imposições das instituições internacionais, particularmente, do Banco Mundial nas prescrições socioeducacionais, não apenas pelo montante financeiro de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar e manipular o consentimento dos governados; em segundo lugar, da capacidade de as entidades, associações, organizações e sindicatos avançarem na direção almejada pelas forças sociais opositoras; e, em terceiro, das práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas



no interior da escola pública, em que se conjugam histórias de vida, identidades, valores, concepções teóricas, culturas e saberes.

A tese que este estudo defende é a de que existe uma intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas e estratégias da educação básica pública com o consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais alinhando-se às macropolíticas econômicas estabelecidas para o desenvolvimento e acumulação do capital. Ao longo dos anos, recrudesceram as relações de dominação/subordinação e de intervenção/consentimento construídas e escamoteadas, sob forma de ajuda externa para o desenvolvimento, de cooperação técnica e financeira, de assistência econômica e de programas de combate e redução da pobreza.

As políticas do Banco Mundial para a educação pública são de natureza redistributivista-contencionista-reformista voltadas para a transferência desse serviço público para ser redefinido segundo lógica das leis do mercado livre. Nessa ótica, a educação pública passou a ser concebida como mercadoria e a atividade empresarial a ela subjacente como indústria a ser amplamente explorada no mercado. Contrapondo-se à essa política, os sujeitos nacionais buscam uma política educacional incluyente e emancipatória, como direito universal e de financiamento público pelo Estado. E mais, afirmam a necessidade de apropriação dos bens culturais e educacionais, por uma parcela cada vez maior, da população, para avançar na construção da justiça social e dos valores e princípios democráticos.



## ABSTRACT

### **Public education policies: interventions of the international financial institutions and the national acquiescence**

The objective of this work is to examine the policies and strategies for the public primary schools administrated by Banco Mundial and Unesco which are gradually being incorporated into the Brazilian society. It is also shown through history the mediation that is used in the intervention procedures of these institutions in the formulation and the monitoring of the policies for the primary education and the acquiescence of the Federal Government and of the States, between 1985 and 1996.

In Brazil, the former Governments yielded to the external creditors demands and accepted a systematic intervention of the financial leaders of the local macro-economical policies, along with the social-educacional policies.

The expression of acceptance of these governments and the governing elites can be seen in the absence of limites in the attribution over the Constitutional laws; in the strengthening of the Federal Executive power followed by despise and servileism of the Legislative and Judicial powers; in the centralization of decision making, the banalization of the regional and unequal society, the permiability of the interesstes of the external beliefs; the weakening of the nacional institutions, especially the educational ones, the incapability of taking independent political measures and to attend national interesstes; casuistry used to the laws and to renounce the Brazilian memory and culture.

This work confirms that the policies for the primary education are the results, in first place, imposed by three institutions: Unesco, Cepal and the Banco Mundial, having the political and ideological predominance of the former in the social-educacional prescriptions, not only because of the financial amount disposed, but by the capacity of managing and manipulating the acceptance of the governed; secondly, the capacity of entities, associations, organizations and the unions imposing the direction longed for by the opposing social strengths, and lastly, the pedagogic practices invented, confronted and inovated inside the public schools, where the life histories, identities, values, theoretical conceptions, cultures and knowledge are conjugated.



We affirm the theses that there is a systematic intervention by Banco Mundial in the primary education politics and strategies with the acceptance of the Federal Government, part of the States and the leading national elites aligned to the macro-politics established for the development and acumulation of capital. Through the years, the domination/subordination relationship worsened and the intervention/consentment built and covered in the way of external help for the development, technical and financial cooperation, economical assistance and programs to combat and alleviate poverty.

The policies of the Banco Mundial for the public education are of redistributive contention-reformists to the transfer of this public service to be redefined according to the logical laws of the free market. In this way, public education has become a commodity and its business activity as of an industry to be amply explored by the market. Opposing this policy, the national subjects seek an including and emancipatory educational policy, as univesal rights and public State loans. Furthermore, the affirmation of the necessity of cultural and educational embezzlement by na expanding part of the population in the building of social justice and values and the democratic principals.



## **Agradecimentos**

Esse estudo foi possível graças ao apoio de funcionários das instituições públicas, nas quais esta pesquisa foi realizada. A eles meus agradecimentos. Aproveito para dedicar este trabalho, especialmente, aos professores das escolas públicas relegados e vilipendiados pelas políticas educacionais vigentes e aos alunos das escolas públicas nas quais trabalhei, por terem colocado-me questões instigantes.

Aos professores que apoiaram e incentivaram minha formação intelectual e que se tornaram referências fundamentais, Dermeval Saviani, Pedro Laudionor Goergen, Newton Aquiles Von Zubem, Maurício Tratemberg, Hermas Gonçalves Arana, Sílvio Gamboa, Raquel Pereira Chainho Gandini, João Monlevade, Robert Slenes e Geraldo Di Giovanni, minha gratidão. Gratidão especial, para o meu orientador, prof. Dr. José Luís Sanfelice, inspirador e estímulo de minha autonomia intelectual, por sua compreensão e singular maneira de apontar os horizontes e revigorar a análise crítica. Dele aprendi a humildade acadêmica e a sagacidade.

Agradeço, ainda, o apoio institucional do Departamento de Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP- Campus de Presidente Prudente e aos professores que tiveram suas atividades acadêmicas ampliadas em virtude de meu afastamento. Devo registrar e valorizar o Programa Institucional de Capacitação de Docentes e de Técnicos da CAPES- PICDT, suporte fundamental e necessário para a qualificação dos quadros da universidade brasileira, colocando-a como referência nacional e internacional e como patrimônio público, espaço de formação, de reflexão crítica e inovação do pensamento e do conhecimento.



# **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**

<b>Introdução Geral</b>	10
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>A intervenção das instituições financeiras internacionais na construção da ordem capitalista: o consentimento dos governos latino-americanos</b>	27
1.1. Políticas para o desenvolvimento econômico e social nas décadas de 80 e 90	35
1.2. Da crise da dívida externa aos programas de ajustes estruturais	42
1.3. A continuidade das questões sociais e educacionais dos Estados da América Latina	57
1.4. A construção das mediações: política da acumulação e política do consentimento dos governos do Brasil.	69
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Políticas e estratégias do Banco Mundial para a educação básica pública</b>	79
2.1. Projetos de desenvolvimento econômico e político após a 2ª guerra mundial	79
2.2. Origem e evolução do pensamento político-ideológico	90
2.3. A educação básica pública: políticas e estratégias do Banco Mundial entre 80 e 96	97
2.4. A supremacia do Banco Mundial na formulação de políticas para educação básica pública	129
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>O consentimento do governo e das elites dirigentes nacionais</b>	147
3.1. Traços da conjuntura política e social no Brasil na Nova República: a articulação da reforma conservadora	151
3.2. Estratégias do Banco Mundial incorporadas à educação básica pública	172
3.3. Desencontros e tensões na formação dos profissionais da educação	181
3.4. A intervenção no financiamento da educação básica pública	189
3.5. A hegemonia do Banco Mundial e o consentimento do Estado brasileiro	197



3.6. O consentimento pela via dos Planos Nacionais de Educação	215
3.7. Um exemplo de alinhamento das políticas para a educação básica pública: o Estado de São Paulo	232
Considerações finais	243
Referências Bibliográficas	251

## **Anexo I**

<b>1. Políticas e estratégias da Unesco para a educação básica pública</b>	284
1.1. A posição da Unesco para a educação básica pública no período após 2 <sup>a</sup> guerra	288
1.2. Políticas e estratégias da Unesco para a educação básica pública nas décadas 80 e 90	297

## **Anexo II**

<b>2. Políticas e estratégias da Cepal para a educação básica pública</b>	312
2.1. O contexto do surgimento das políticas e estratégias da Cepal	312
2.2. A educação básica proposta pela Cepal na economia globalizada	316



## **Listagem de Siglas**

ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AID- Associação Internacional de Desenvolvimento

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CAS- Country Assistance Strategy

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CFE- Conselho Federal de Educação

CFI- Corporação Financeira Internacional

CIEP- Centro Integrado de Educação Pública

CMAE- Comissão de Ministros da Educação dos Países Aliados

CNE- Conselho Nacional de Educação

CONED- Congresso Nacional de Educação

CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

EDURURAL- Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural

ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio

FAE- Fundação de Assistência ao Estudante

FMI- Fundo Monetário Internacional

FUNDEF- Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GERES- Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICSID Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos

IFIs- Instituições Financeiras Internacionais

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96

MAS- Ministério da Ação Social

MEC- Ministério da Educação

MERCOSUL- Mercado Comum do Sul

MIGA- Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais



NAFTA- Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NEPP/IE- Núcleo de Estudos de Política Pública/ Instituto de Economia

OCDE- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

OEA- Organização dos Estados Americanos

OIT- Organização Internacional do Trabalho

OMGI- Organismo Multilateral de Garantia de Inversões

ONU- Organização da Nações Unidas

OPEP- Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OREALC- Oficina Regional para a Educação na América Latina e o Caribe

PACTI- Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

PAE- Programa de Ajuste Estrutural

PAI- Plano de Ação Imediata

PBQP- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PCI- Programa de Competitividade Industrial

PEMET- Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico

PET - Programa de Educação para Todos

PIB- Produto Interno Bruto

PNLD- Programa Nacional do Livro Didático

PND-NR- Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

PNME- Programa Nacional da Merenda Escolar

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPS- Proyecto Principal de Educación

PRODASEC- Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o meio urbano

PROFIC- Programa de Formação Integral da Criança

PRONASEC- Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o meio rural

PSEDC- Plano Setorial de Educação e Cultura

SAEB- Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP- Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEAC- Secretaria Especial de Assuntos Comunitários

UNESCO- Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID- Unites States Development Agency

### **Tabelas**

1. Distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil -1947/1994
2. Projetos aprovados pelo BIRD para o Brasil - Setor Educacional - valores e contra partida- 1980-1996
3. Projetos aprovados pelo BIRD para o Brasil - Setor Educacional-1946/1994
4. América Latina: desemprego urbano - taxas anuais médias -1984/1998
5. Mão-de-obra infantil - 1º semestre de 1998
6. Ensino Fundamental - matrícula inicial por dependência administrativa - Brasil - 1971-1991.
7. Ensino Fundamental - matrícula inicial de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série - Brasil - 1971 - 1991
8. Ensino médio - matrícula inicial por dependência administrativa - Brasil - 1971-1997



## Introdução Geral

Este estudo tem como objetivo examinar as políticas e estratégias para a educação básica pública gestadas pelo Banco Mundial que gradualmente estão sendo incorporadas às práticas da sociedade brasileira. Mostra também, através da historicidade, as mediações que nortearam o processo de intervenção dessa instituição na formulação e no monitoramento das políticas para a educação básica pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes, entre 1985 e 1996. Um contexto em que se travam mediações concretas e contraditórias, que se imbricam em diferentes conjunturas e temporalidades, mas em conexão contínua.

Uma parte da pesquisa foi desenvolvida em uma das sedes do Banco Mundial, localizada na Ciudad de México; na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLASCO - México; no Centro de Estudios Educativos; no El Colegio de México; na Secretaría de Educación Pública e no Centro de Investigación y Docencia Económica. Em Santiago - Chile - foram realizados levantamentos de fontes documentais e bibliográficas nos acervos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL- e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe - OREALC-UNESCO. Nessas sedes, foram levantados os documentos originais oficiais que possibilitaram conhecer não só as mediações políticas e o contexto em que foram gestadas as políticas e estratégias, mas identificar a natureza das políticas públicas, os programas, os projetos e obter os indicadores sociais, educacionais e dados estatísticos essenciais para aprofundar as análises. Nos acervos e bibliotecas foram levantadas e coletadas fontes documentais primárias e secundárias, jornais, periódicos, teses e artigos. No Brasil, os estudos foram realizados em Brasília, nas sedes do Banco Mundial, do Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES e da Unesco, onde foram examinados documentos oficiais, planos, projetos e Diário Oficial. A pesquisa estendeu-se à biblioteca da Câmara Federal e do Senado, ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação.

Por considerar que, nas sociedades capitalistas, as políticas sociais, e entre essas as educacionais, mantêm estreita relação com as necessidades de reprodução e acumulação do capital, elegeu-se a análise histórica para a compreensão do fenômeno

educacional, priorizando a categoria mediação na medida em que “ expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo. Nesse todo, os fenômenos ou o conjunto dos fenômenos que o constituem não são blocos irreduzíveis que se oponham absolutamente, em cuja descontinuidade a passagem de um a outro se faça através de saltos mecânicos. Pelo contrário, em todo esse conjunto de fenômenos se trava uma teia de relações contraditórias, que se imbricam mutuamente. O isolamento de um fenômeno priva-o de sentido, porque o remete apenas às relações exteriores. O conceito de mediação indica que nada é isolado, implica uma conexão dialética de tudo o que existe, uma busca de aspectos afins, manifestos no processo em curso. (Cury. 1983:43).” Segundo esse autor, as mediações abrem espaços para que as teorias se concretizem, tornando-se guias das ações. Nesse sentido, sem as mediações as teorias tornam-se vazias e inertes, e, sem as teorias, as mediações tornam-se cegas ou caolhas.

Essa conjuntura histórica de reorganização da produção e da vida humana interessa ao historiador. Nela, acentuam-se as contradições sociais e econômicas, aceleram-se os processos de restrição dos princípios democráticos e são demandadas outras formas de controle da sociedade civil sobre o Estado. Também institucionalizam-se e naturalizam-se as desigualdades regionais, sociais e locais, em que o global, o nacional e o local se redefinem, formando os elementos que, em sua diversidade, alteridade e diferenças temporais, desvelam as singularidades e os traços distintivos de reorganização das sociedades heterogêneas e plurais.

O que o historiador quer produzir é o conhecimento da mudança, uma descrição do transcurso dos homens finitos em sua experiência da finitude, que ele considera paradoxalmente a única apreensível e cognoscível (Reis.1998:29). Desse modo, as experiências humanas fundam-se no interesse, pois, o viver e o agir supõem as opções por valores, por uma certa direção, por um certo passado e um certo futuro e por um determinado modo de durar. “O objetivo do historiador é mediar um diálogo entre ‘vivos’ e ‘vivos ainda’. O que ele faz é conhecer, diferenciando as durações humanas (Reis.1998:28)”. A História é o mundo das mediações. “E a História, enquanto movimento do próprio real, implica o movimento das mediações. Assim, elas são históricas, e, nesse sentido, superáveis e relativas. Enquanto relativa ao real, procura

captar um fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações daquela realidade. Enquanto relativas ao pensamento, permitem a não petrificação do mesmo, porque o pensar referido ao real se integra no movimento próprio do real. O pensar não referido ao real pretende-se a-histórico e neutro (Cury.1983:43).”

De forma objetiva, as questões que nortearam este estudo foram: quais e em que circunstâncias foram elaboradas as políticas para a educação básica pública,<sup>1</sup> entre 1985 e 1996? Que concepções de educação estão subjacentes às políticas e estratégias do Banco Mundial? Em que medida a intervenção externa vem sendo materializada e mediatizada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96, no Plano Nacional de Educação: proposta do executivo ao Congresso Nacional, que dão forma ao que se pode considerar um modelo de educação dentro da concepção liberal conservadora? Quais as forças político-econômicas que constituíram e mediaram as relações entre Brasil e Banco Mundial, no que se refere às políticas para a educação básica pública de 1985 a 1996?

A partir dessas questões, este estudo mostra, pela análise histórica, que as mediações políticas efetivadas entre o Estado brasileiro e o Banco Mundial foram construídas, sobretudo, para a restauração dos mecanismos de acumulação do capital e de favorecimento dos princípios do mercado em detrimento das instituições nacionais, especialmente daquelas de amparo social e de proteção aos trabalhadores. Esse desfavorecimento e a conseqüente redução dos direitos e princípios democráticos estão visíveis na elaboração de casuísticas alterações constitucionais, nas emendas efetuadas na legislação educacional, nas regulamentações complementares e no redirecionamento dos recursos financeiros. Assim, a sociedade brasileira, edificada sob a égide intervencionista, mas capaz de reorganizar-se diante da necessidade de redefinição de outro padrão de gestão e de inserção soberana no circuito internacional, passou a abrigar as políticas

---

<sup>1</sup> Educação Básica : no Brasil, de acordo com a Constituição de 1988, art.208 e 211 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96 cap. I, art. 21§ I, educação básica compõe-se de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Esse dispositivo caminha na direção oposta à concepção expressa nos documentos do Banco Mundial.

imperativas procedentes do Banco Mundial articuladas e pactuadas com o governo federal, parte dos estaduais e as elites dirigentes nacionais.

Não se trata de um estudo de avaliação de políticas públicas, o que remeteria à literatura especializada nesse campo, mas de um estudo que examina as mediações políticas expressas pela via oficial entre o Brasil e o Banco Mundial, no que se refere às políticas para a educação básica pública, de 1985 a 1996, com ênfase nas políticas contidas nos projetos do Banco Mundial para a América Latina. Este estudo mostra ainda, as mediações políticas entre a intervenção externa e o consentimento do governo federal e de parte dos estaduais, construídas no transcurso da elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96. A prioridade foi colocada nos instrumentos jurídico-legais educacionais e oficiais resultantes dos conflitos políticos e ideológicos entre diferentes e desproporcionais forças político-econômicas nacionais e internacionais e as forças partidárias, empresariais, das associações e dos sindicatos que configuraram as políticas e, simultaneamente, estabeleceram o lugar e o significado da educação básica pública no país.

O fato de que o governo federal e parte dos estaduais submeterem-se às condições estabelecidas pelo Banco Mundial permite antecipar algumas considerações: que existe uma intervenção sistemática e direta do Banco Mundial na redefinição das políticas para a educação pública a que se associa o consentimento do governo federal e de parte dos estaduais; que as elites dirigentes conservadoras nacionais, em conluio com os diretores das instituições financeiras, instituíram uma configuração jurídica constitucional que permite redução de investimentos públicos para os serviços essenciais e restringe direitos sociais; que possibilita ao governo federal captar recursos dos estados; que os profissionais da educação básica pública, em geral, desconhecem as mediações políticas que antecedem as reformas, os programas e os projetos de reorganização do ensino público, uma vez que são restritas as possibilidades de acesso aos documentos elaborados entre os gestores dos organismos internacionais e a equipe dos ministérios e das secretarias de educação que dão configuração política aos acordos; que, segundo a lógica dos timoneiros mundiais, a educação básica pública é prioridade a ser monitorada e regulada a fim de evitar estrangulamentos nos níveis posteriores.

Este estudo afirma que as políticas para a educação básica pública são resultantes, em primeiro lugar, das imposições das instituições internacionais, particularmente, do Banco Mundial nas prescrições socioeducacionais, não apenas pelo montante financeiro de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar e manipular o consentimento dos governados; em segundo lugar, resultam da capacidade de as entidades, associações, organizações e sindicatos avançarem na direção almejada pelas forças sociais opositoras; e, em terceiro, das práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas no interior da escola pública, em que se conjugam histórias de vida, identidades, valores, concepções teóricas, culturas e saberes.

A análise dos dados e fontes documentais apontou que, no decorrer das décadas de oitenta e noventa, a educação pública esteve sujeita à macropolítica de intervenção das instituições financeiras. Inicialmente, em decorrência da incapacidade de os Estados da América Latina pagarem aos credores externos, coube ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional a tarefa política de intervenção por meio dos planos de estabilização, ajustes estruturais e reformas institucionais, a fim de redirecionar as economias desses Estados. Essa macropolítica, voltada para o ajustamento do modelo de desenvolvimento econômico, estendeu-se às políticas sociais e educacionais, de modo que o ajuste econômico foi acompanhado pelo ajuste social. No caso do Brasil, o governo federal praticou uma política de consentimento, constatada nas mudanças constitucionais, nas medidas provisórias, nas reformas do Estado e Administrativa, na abertura econômica, no controle dos investimentos do setor público e nos procedimentos que induzem gradualmente à prática da concorrência para os serviços públicos - saúde, educação, habitação e previdência social - para serem redefinidos no mercado livre. No âmbito educacional, cristalizaram-se as políticas e estratégias dirigidas para a descentralização administrativa e financeira, registram-se prioridade na universalização do ensino fundamental; ênfase nos resultados e na racionalização de recursos públicos; prioridades fundadas nos critérios econômicos de produtividade, qualidade e competitividade; criação do sistema nacional de informação e dados estatísticos; institucionalização de parcerias; políticas voltadas para o auto-financiamento; autoritarismo dos processos decisórios na educação pública; recentralização do processo

de avaliação institucional e estreitamento de vínculos entre educação e trabalho através da política de educação profissional, decreto n. 2.208/97, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.

A tese que este estudo defende é a de que existe uma intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas e estratégias da educação básica pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, que se alinharam às políticas estabelecidas para o desenvolvimento e acumulação do capital, comprimindo os direitos sociais.

Este estudo apresenta, no primeiro capítulo, a historicidade do processo de intervenção das instituições financeiras internacionais na construção da ordem capitalista, mediado pelo consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites conservadoras nacionais; no segundo, a análise focaliza as políticas deliberadas e monitoradas pelo Banco Mundial para a educação básica pública no Brasil; no terceiro, a reflexão dirige-se para as estratégias institucionais que expressam o consentimento do governo federal, particularmente, a intervenção na educação básica pública. Este estudo, apresenta, ainda, em anexo, uma reflexão sobre os fundamentos políticos contidos no subprojeto de educação pública procedente da Unesco e da Cepal, instituições integrantes dessa conjuntura política e econômica. Espera-se, assim, construir uma reflexão analítico-crítica sobre as mediações políticas entre o governo brasileiro e os gestores do Banco Mundial na redefinição das políticas para a educação básica pública, entre 1985 e 1996.

A pertinência deste estudo decorre da constatação de que nas duas últimas décadas, os Estados da América Latina foram persuadidos a modificarem as políticas destinadas à construção dos pilares de suas economias e à reedificação dos mecanismos necessários para a melhoria da justiça social. No transcurso dessas contingências históricas, esses Estados foram subordinados a uma avalanche de transformações nos setores produtivo, industrial, financeiro, social e tecnológico, que aceleraram e induziram os governos à adesão ao ideário político-ideológico internacional com que supunham ingressar na modernidade e na competitividade. Mas, as políticas adotadas produziram rupturas e dilaceraram, na região, o insuficiente desenvolvimento de políticas socioeducacionais, os sistemas de proteção social dos trabalhadores e comprimiram os

direitos sociais e trabalhistas. Para esses Estados, a conjuntura socioeconômica das últimas décadas não é apenas de incertezas, mas de reestruturação capitalista capitaneada pelos Estados Unidos que exige abertura à concorrência externa, a liberalização dos controles sobre os movimentos de capital e a eliminação das barreiras impostas ao fluxo do capital forâneo. (Mello.1998:21).

A vitória militar na Segunda Guerra Mundial; a decisão unilateral de elevação das taxas de juros de 11.75%, em 1977, para 21.60%, em 1979; o deslocamento do eixo econômico de Londres para *Wall Street*, Nova York; o fortalecimento de poderes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional; o êxito eleitoral das forças conservadoras: na Inglaterra, Margareth Thatcher, em 1979, nos Estados Unidos, Ronald Regan, em 1980, e na Alemanha, Helmut Kohl, em 1982; o esvaziamento financeiro e a destituição intelectual da Unesco, em 1984, foram elementos que permitiram a composição dos pilares do monopólio econômico e político norte-americano.<sup>2</sup> A recomposição do poder político e econômico veio acompanhada da superioridade bélica, da escalada militar no Oriente, do combate às idéias comunistas no continente americano, da revalorização do dólar, em 1979, da capacidade de impor aos adversários decisões unilaterais e do número majoritário na cúpula das instituições, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

Ao se firmarem como a inteligência mundial, desde 1979, os Estados Unidos conquistaram o domínio tecnológico, militar e ideológico, fortaleceram o dólar americano, determinaram os critérios de financiamentos e de empréstimos a terceiros, hierarquizaram os adversários, comandaram os ajustes financeiros e científicos, exigiram que os países produtores de arsenais bélicos se submetessem à sua vigilância e auditoria e impuseram aos Estados da América Latina os ajustes estruturais e setoriais, a abertura comercial à concorrência externa e à aplicação de capitais produtivos e especulativos.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> LICHTENSZTEJN, S e BAER, M. (1987) **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**. São Paulo. Editora Brasiliense. FINKEL, S. M. (1990) Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita. In: **Teoria & Educação**. Porto Alegre. N.2

<sup>3</sup> "Os Estados Unidos são uma sociedade desumana na qual 11,5% da população, cerca de 28 milhões de pessoas, incluindo 20% das crianças, vivem na pobreza. É a mais antiga democracia do mundo, mas tem uma das mais baixas taxas de participação eleitoral no mundo democrático e a mais elevada população presidiária per capita no mundo." In: **Lua Nova**. São Paulo.n. 28/29. 1993 p. 211

Esse movimento de composição da hegemonia norte-americana, em grande medida, vem desarticulando as estruturas produtivas, impondo hierarquias, modificando os graus de soberania e os limites constitucionais dos governos nacionais e liquidando com os intentos do *welfare state* na região.

As instituições financeiras internacionais, constituídas em redes econômicas interligadas por satélites e portadoras de equipamentos tecnológicos cada vez mais sofisticados, exibem duas faces: uma, assegurar a calculabilidade e a previsibilidade para as empresas, bancos, seguradoras e instituições financeiras, tornando-as capazes de determinar e impor políticas macroeconômica; e, outra, a capacidade para exigir a presença ativa do Estado capitalista para conter estrangulamentos, em casos de disfuncionalidades que ponham em risco as operações financeiras internacionais.

O aparecimento das instituições financeiras internacionais e a formação de uma elite econômica supranacional com múltiplos poderes; com capacidade para trasladar capitais especulativos ininterruptamente; com ingerência nas economias periféricas, nas políticas sociais, na legislação nacional, nos financiamentos para a ciência, tecnologia e para a educação básica pública atingiram os Estados da América Latina e alcançaram, de diversas formas e em diferentes ritmos, todas suas instituições nacionais.

Segundo análises históricas, “uma vez que persiste o desenvolvimento produtivo desigual e os indicadores sociais básicos estão deixando de melhorar, na África, na Ásia Ocidental e na América Latina cessou o crescimento do PIB *per capita*. A maioria das pessoas na verdade se tornou mais pobre na década de 1980, e a produção caiu durante a maior parte dos anos da década nas duas primeiras dessas regiões, e por alguns anos na última (Hobsbawm.1996:395)”.

A partir dos anos oitenta, os Estados Unidos assumiram o monopólio de um projeto de desenvolvimento econômico composto, essencialmente, dos interesses particularistas nacionais e expresso nas macropolíticas externas comandadas pelas instituições financeiras indissociáveis: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. E, juntamente com o ideário inglês de Margareth Thatcher, anteviram as possibilidades para implementar o doutrinário neoliberal afirmado no Consenso de Washington (1989) como “um programa de políticas fiscais e monetárias associadas a um

conjunto de reformas institucionais destinadas a desregular e abrir as velhas economias desenvolvimentistas, privatizando seus setores públicos e enganchando seus programas de estabilização na oferta abundante de capitais disponibilizados pela globalização financeira” (Fiori.1998:122). A materialidade desse projeto de desenvolvimento econômico foi fixada, principalmente, pelas instituições financeiras Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional sob a forma de condicionalidades, de irredutíveis regras contratuais indispensáveis à renegociação, exação das dívidas externas dos Estados da América Latina e de seu retorno ao sistema financeiro internacional. Mas, as mediações políticas entre os diretores das instituições externas e os governos locais recrudesceram no transcurso das mudanças socio-políticas, econômicas e ideológicas no cenário internacional.<sup>4</sup>

Os Estados Unidos têm o poder de veto em qualquer decisão e possuem número majoritário na cúpula das instituições multilaterais, o que lhe permite manter as relações de dominação sobre os Estados da América Latina, pela prática da intervenção e da subordinação construída ao longo dos anos e escamoteada sob a forma de ajuda externa para o desenvolvimento, de cooperação técnica e financeira, de assistência econômica, de programas de combate e alívio da pobreza, sob condições pré-determinadas e com cobranças de juros crescentes.

A intervenção do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional na redefinição das macropolíticas e o consentimento dos governos nacionais deve-se, em grande parte, ao que autores vêm denominando de revolução liberal conservadora (Mello.1998:16), de modernização conservadora e diplomacia do dólar (Tavares e Fiori. 1996:23), de utopia liberal em sua fase totalitária (Fiori.1998:12), de financeirização da riqueza ( Braga.1993:55), de fenômeno da globalização (Ianni.1997:45) e de regime de acumulação mundializado sob dominância financeira (Chesnais.1998:26 ). Esses autores, de diferentes matizes teóricos, vêm apontando a redobrada dependência externa; o gigantesco progresso técnico, mas incapaz de gerar sistemas de inclusão social; a reestruturação produtiva, financeira e organizacional; a regressão produtiva; o

---

<sup>4</sup> TAVARES, M.C. e FIORI, J. L. org. (1998) **Poder e dinheiro - uma economia política da globalização**. Petrópolis. 5ª edição. Editora Vozes. Leia-se: Globalização hegemonia e império. p.122.

desmantelamento industrial; a desestruturação social; a queda do PIB *per capita* e o empobrecimento da maioria da população.

Desde a 2ª Guerra Mundial, o projeto de desenvolvimento econômico e social proposto para a América Latina subordinava-se às políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, cujos objetivos eram imprimir e controlar a direção do crescimento local com segurança, rentabilidade e produtividade. Nessas sociedades, emergiram os sinais de superação do projeto econômico fundado na substituição de importações e a travessia rumo à reestruturação capitalista tornou-se, na verdade, a reafirmação do tripé intervenção, dominação e subordinação numa engenhosa hierarquização dos timoneiros mundiais, acelerando a desestruturação social e o empobrecimento da população.

Os Estados da América Latina, construídos sob as bases intervencionistas, foram submetidos pela regressão produtiva, pela desvalorização da moeda nacional diante do dólar, pelos avanços acelerados dos padrões de consumo cosmopolita, pelo baixo crescimento ou desintegração industrial, pela queda do Produto Interno Bruto - PIB, pelo desemprego estrutural, paralelo ao crescimento da economia informal e pela decadência de regiões inteiras, de estados e de municípios. Evoluíram na América Latina, os processos de dependência do sistema produtivo e industrial, à mercê de um câmbio distorcido; de fragilidade monetária e financeira; de subordinação político-militar; de transformação da região num mercado para as exportações americanas; de rentabilidade para capitais especulativos e de compressão dos gastos públicos, inibindo as conquistas sociais.<sup>5</sup>

A conjuntura histórica internacional das décadas de sessenta e setenta permitiu ao Banco Mundial assumir o controle da divisão internacional do conhecimento e do trabalho, definir quais seriam os países produtores de ciência e tecnologia e restringir as políticas educacionais dos países da África e da América Latina à educação primária e à formação profissional rudimentar. Nesse contexto, os processos de independência das ex-colônias na África reacenderam as incompatibilidades políticas entre Unesco e os Estados Unidos, mas também revelaram que estes últimos imporiam à região uma forma

---

<sup>5</sup> TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. org. (1998) **Poder e dinheiro - uma economia política da globalização**. Petrópolis. 5ª edição. Editora Vozes. p. 21-22.

disciplinar de submissão, marginalização e segregação. Inicialmente, o controle sobre os meios produtivos e o disciplinamento dos processos educativos foram justificados por razões humanitárias, mas, a partir de 1963, o Banco Mundial obteve diagnóstico apontando o aumento de matrículas e prescreveu políticas para o processo organizacional da educação em Túnez - África, direcionando-as para a formação profissional. Na década de 1970, em decorrência do êxodo rural e do crescimento de matrículas nos países da África e da América Latina (Levy.1985), formaram-se indicadores sociais e educacionais suficientes para que o Banco Mundial redimensionasse as políticas e as medidas disciplinares em relação ao controle da educação e ao combate à pobreza. Seus diretores asseveravam que, na África e na América Latina, não havia lugar para o ensino superior voltado para a produção da ciência e tecnologia, pois suas economias eram deficitárias e os seus governos deveriam priorizar a educação primária ( McNamara.1974:18).

O desenvolvimento, a segurança e os investimentos rentáveis foram os pilares postos pelo Banco Mundial e expressos no discurso do seu presidente: “ ... estou convencido de que o desenvolvimento do mundo que vai surgindo diante de nós é uma das tarefas mais importantes que a humanidade enfrenta neste século. Mas, devo acentuar também que o BIRD é um organismo de investimentos para fins de desenvolvimento. 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” (McNamara.1974:109).

“A verdade é que os programas de desenvolvimento ainda não se adequaram aos ajustamentos requeridos pelas conseqüências do crescimento contínuo da população. 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 (McNamara.1974:38)”

“A modernização é um dos principais objetivos das nações em desenvolvimento. Entretanto, elas buscam a modernização sob condições sem precedentes. A modernização tecnológica e científica é mais complicada e arriscada hoje do que há um século para as nações atualmente industrializadas. É esta a raiz real da crise (McNamara.1974:38).”

A partir dos anos 70, com a difusão da Teoria do Capital Humano, de T.W. Schultz, expressando o valor econômico da educação, os governos nacionais e as instituições financeiras internacionais passaram a concebê-la como parte intrínseca do projeto de desenvolvimento econômico. Essa lógica coloca a educação pública como um bem econômico que deve responder, da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda. Tratada pelos técnicos-economistas como mercadoria de exploração mercantil dos empresários, a educação pública passou a ser submetida à lógica da produtividade e competitividade, favorecendo o deslocamento do debate do eixo educacional pedagógico entre educadores, políticos e empresários, para ser manipulado no terreno dos valores econômicos (Bianchetti.1996:96; Frigotto.1999:54 e Chauí.1999:33).

O Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional monitoram, intensamente, as economias dos Estados da América Latina, submetendo-as a reformas educacionais racionais em todos os níveis escolares e à divisão internacional do conhecimento e do trabalho. Sob a falácia de ajuda, de cooperação técnico-financeira e de alívio da pobreza (Nogueira.1998:50 e Leher.1998:173), o Banco Mundial estende o seu poder político-econômico sobre os países devedores com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e o apoio das elites dirigentes. Apresentando-se como força-motriz de acomodação de um projeto de desenvolvimento econômico e social com condições para impor aos Estados devedores a direção de suas economias, com capacidade para influir nas políticas socioeducacionais, como instituições sólidas que detêm os valores líquidos disponíveis, essas agências estão induzindo os Estados da América Latina a incorporarem os ajustes estruturais e setoriais prescritos como alternativas para coibir as crises estruturais e favorecer a inserção na competitividade internacional.

No caso do Brasil, a distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil, no âmbito educacional registra: 1,6% (1966-75); 1,6% (1976-83); 2%, (1987-90) e 29% (1991-94) - (tabela n.1); percentuais modestos, na medida em que alcançam apenas 0,5% do total dos empréstimos do Banco (Araújo.1991:55 e Tommasi et alii.1996:32). Esses percentuais revelam que a centralidade conferida à educação básica pública pelo Banco Mundial, não se justifica pelo montante financeiro, mas pela capacidade de intervenção política e ideológica na formulação e monitoramento de

reformas educacionais para os Estados da América Latina (Leher.1998:60), especialmente para o Brasil.<sup>6</sup> A materialidade da intervenção política e ideológica se expressa durante as negociações, quando o Banco Mundial avalia a capacidade creditícia do país, aprecia as políticas nacionais e setoriais e calcula o potencial de desenvolvimento com base em suas estratégias e nas provas de factibilidades<sup>7</sup>.

Nos anos 80, diferentemente dos períodos anteriores, os empresários, os políticos e os economistas passaram a defender um tipo de formação direcionada para o mercado de trabalho e argumentavam que a escola mantinha métodos tradicionais, autoritários e repetitivos, opostos às novas demandas, que aumentavam as distâncias entre as propostas da escola e as necessidades do trabalho (Tedesco.1998:20). Simultaneamente, o Banco Mundial passou a assumir o monopólio da condução das políticas e das estratégias sociais e educacionais, sistematizando-as nos documentos oficiais. Segundo ótica dos gestores do Banco, os serviços públicos - saúde, educação, e previdência - acrescidos do sistema de proteção social e de amparo ao trabalhador, foram os responsáveis pelo déficit público do Estado e, sendo assim, passaram a asseverar sua transferência para as regras do mercado livre. Em 1984, o Banco Mundial sobrepôs-se à Unesco nas decisões de caráter educacional, transformando-se no ministério da educação dos países latino-americanos (Leher.1998:202). O ideário-pedagógico do Banco Mundial imposto aos Estados da América Latina, com prioridade para o Brasil, nas duas últimas décadas, está em sintonia com os determinantes e com a natureza do projeto econômico excludente, antidemocrático e hierarquizador.

---

<sup>6</sup> “Esse não é um Banco qualquer, irmão gêmeo do Fundo Monetário Internacional, foi criado como organismo multilateral, mas é um banco controlado, majoritariamente, pelos Estados Unidos e que pretende dar as grandes linhas políticas para a economia mundial. É um Banco, é uma potência” (Fonseca. 1994:4).

<sup>7</sup> CAS- Country Assistance Strategy é um dos documentos oficiais do Banco Mundial discutidos com os Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Fazenda e o Banco Central e de difícil acesso para o Congresso Nacional e a sociedade. Sua principal função é constituir-se em instrumento de avaliação creditícia e planejamento estratégico, com o intuito de estabelecer correspondência entre o desempenho do país, a destinação dos recursos, a comprovação do cumprimento das exigências prévias e a capacidade real de pagamento dos empréstimos efetuados com o Banco Mundial. Em outro documento, BAUM, W.C. (1982) *El ciclo de los proyectos*. Washington. D.C. p.1, o autor responde à pergunta: “¿Qué hace el Banco Mundial? Outorga préstamos para proyectos de desarrollo. La principal ocupación del Banco es conceder financiamiento para proyectos específicos, cuidadosamente seleccionados y preparados, evaluados a fondo, supervisados muy de cerca y sometidos sistemáticamente a evaluación ex post”.

A política do modelo de desenvolvimento econômico e subjacente à ela, as políticas para a educação básica pública preconizadas pelo Banco Mundial encobrem a diminuição dos recursos financeiros dos estados; a descontinuidade dos projetos, programas e reformas nacionais; a redução ou suspensão dos recursos públicos; a promoção do auto-financiamento; a captação de verbas alternativas; o enfraquecimento das instituições educacionais e a desqualificação das propostas da sociedade civil, que prioriza a educação básica pública, laica, gratuita e com qualidade como direito inalienável e dever do Estado.

Os fins da educação e o como atingi-los tornaram-se objetos de preocupação entre os governos, os empresários, os técnicos-economistas, os gestores públicos e os educadores, após divulgação, pelas agências internacionais, da idéia do seu premente papel para o acerto dos projetos de desenvolvimento econômico (Tedesco.1998:23). As modificações vigentes na economia, as novas práticas nas relações sociais decorrentes das acomodações políticas que se seguiram à 2ª Guerra Mundial e as crises do petróleo de 1973 e 1979 influenciaram, decisivamente, as políticas educacionais nos Estados da América Latina, visando, simultaneamente, à intervenção direta e sistemática no interior das políticas nacionais e ao consentimento do governo federal e de parte dos estaduais, mas acompanhado da resistência e da oposição das entidades, das organizações e das associações ao projeto de desenvolvimento econômico dirigido pelo Estados Unidos.<sup>8</sup>

As condições para o surgimento do neoliberalismo na América Latina têm origem nos processos de transformação dos países capitalistas avançados; nos desequilíbrios econômicos cristalizados em meados dos anos 70; na existência de problemas estruturais de padrão de acumulação e de crescimento; nas contradições geradas pelo modelo keynesiano, agravadas pelas injunções da crise de petróleo e altas taxas de desemprego, que impulsionaram a transição do projeto de desenvolvimento. A partir dos anos 80, aceleraram-se a ingerência e a presença financeira e política do Banco Mundial na indução do reordenamento monetário internacional e dos empréstimos para a economia e para setores sociais na América Latina.

---

<sup>8</sup> SOUZA, M. I. S.( 1992) A política educacional e a ajuda externa. In: **Em Aberto**. Brasília. Ano.10. n.50/51. Abril/ Setembro. PEREIRA, L. (1990) O padrão doméstico da educação e da democracia americana e o caso brasileiro. In: **Educação & Sociedade**. São Paulo. n. 37. dez.

Os timoneiros do capital financeiro internacional surgidos dessa conjuntura socioeconômica passaram a representar e defender os interesses dos bancos privados internacionais, das seguradoras e das corporações financeiras, dando uma outra configuração à **ordem internacional capitalista**, capaz de controlar os fluxos de capitais e estabelecer as condições em que esse capital se reproduz. Esses sinais aceleraram-se quando o Banco Mundial, a despeito de fortes pressões internas, aprovou o primeiro empréstimo ao Chile, dirigido para o desenvolvimento, em 1948 (Chaufournier.1984:34). Em 1973, ocorreu a 1ª aproximação entre o governo Pinochet, Chile e as elites internacionais à ideologia neoliberal da Escola de Chicago, formuladas por Friedrich Von Hayek e Milton Friedman. No México, os governos Miguel de La Madrid Hurtado (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) e Ernesto Zedillo Ponce de Leon (1995-2000), por meio da legislação constitucional e de mecanismos institucionais, estabeleceram procedimentos governamentais que engancharam a economia mexicana à doutrina neoliberal, aderindo aos programas de ajustes estruturais e setoriais.

No Brasil, essa tendência foi acelerada durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), subscrevendo medidas políticas e econômicas voltadas para a incorporação ao projeto econômico de desenvolvimento estabelecido no Consenso de Washington. Nos governos subsequentes, de Itamar Franco (1992-1994) e de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), estreitaram-se as relações econômicas, identificando-se as necessidades nacionais como equivalentes às políticas e estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

As relações do governo brasileiro com os gestores do Banco Mundial têm sido conflituosas, hierárquicas e quase sempre de subordinação, desde 1946, quando teve aprovado seu primeiro empréstimo, no valor de 75 milhões de dólares. Nas duas últimas décadas, foram aprovados empréstimos destinados ao ensino fundamental e às regiões sul, sudeste, nordeste e centro-oeste (tabela n.3). Esses financiamentos auxiliaram os governos estaduais e municipais no ajustamento e direcionamento dos rumos da educação básica pública dentro da ordem capitalista instituída com a legitimação dos instrumentos jurídicos, constitucionais e institucionais.

O alinhamento sistemático às políticas e estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional acelerou-se, no Brasil, em 1991, quando o governo federal, juntamente com parte da equipe econômica do Banco Central e os Ministérios do Planejamento, da Fazenda, do Orçamento e da Educação, submeteu-se ao plano de estabilização, aos ajustes estruturais e setoriais e às reformas institucionais formulados por essas duas instituições. Nesse contexto, a educação básica pública, como campo prioritário, passou a ter suas políticas definidas em consonância com o projeto de desenvolvimento econômico trasladado e imposto aos Estados da América Latina, materializando-se outra configuração da realidade educacional.

Para finalizar, neste estudo, as políticas educacionais são entendidas como partícipes das políticas sociais<sup>9</sup> e estas como direito, portanto, difere do pensamento deliberado pelas instituições financeiras internacionais. As políticas educacionais constituem-se em prescrições constitucionais e institucionais, em ações, diretrizes e atos intencionais do governo com a convicção e intuito de imprimir, de disciplinar e de ordenar os rumos da educação em todo o país e expressam também os resultados dos acordos político-econômicos praticados entre o governo federal, os estaduais, os sujeitos sociais internos e os gestores das políticas externas. Já o Plano Nacional de Educação - PNE, prescrito no art. 214 da Constituição de 1988 e reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96, art.9º, § I e art.87, § 1, é um instrumento de conteúdos sistematizados, por meio do qual o governo federal, através do Ministério da Educação coordena e controla a educação em todo o país, em todos os níveis.

Registra-se, ainda, o entendimento que os termos políticas e estratégias adquirem nesta investigação. Quanto ao termo **políticas** refere-se ao conjunto de medidas e direcionamentos abrangentes e intencionais, estabelecidas no campo econômico e estendidas à educação pública pelo Banco Mundial, dirigidas aos Estados da América Latina e assumidas pelos governos locais, que tratam de disciplinar, de ordenar e de imprimir a direção que se deseja para a educação nacional no período, de 1985 a 1996. Já o termo **estratégias** refere-se às prescrições dirigidas para as modalidades de ensino ou

---

<sup>9</sup> Para outras leituras referente às políticas sociais leia-se: (Pires.1995:13; Paiva. 1991:169; Coimbra. 1989:91; Coraggio. 1996:77; Saviani. 1998: 1; Teixeira. 1985:110 e Draibe.1988: 54)

para as questões específicas da educação básica pública, a fim de sanar anormalidades de parte do sistema educacional. São guias para a viabilização e operacionalização das ações e das medidas que respondam, satisfatoriamente, aos problemas reais e podem variar de região para região. São também os canais de infiltração da resistência, das modificações no jogo de forças políticas e do contra-consentimento dos sujeitos sociais.



## Capítulo 1.

### **A intervenção das instituições financeiras internacionais na construção da ordem capitalista: o consentimento dos governos latino-americanos**

A partir dos anos 80, a direção da política macroeconômica adotada nos âmbitos nacional e internacional pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio<sup>1</sup> vem produzindo o dismantelamento das instituições do Estado nacional, o crescimento da dívida externa e interna dos países, a compressão das atividades econômico-industriais e o empobrecimento regional e social.

O modelo de desenvolvimento econômico implementado na América Latina era produto dos acordos efetuados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou Conferência de *Bretton Woods*, realizada em 1944, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos. Representantes dos quarenta e quatro países participantes, sob a hegemonia norte-americana, estabeleceram a direção da política externa dos Estados Unidos em relação aos países da América Latina e traçaram o projeto de desenvolvimento econômico para a região.<sup>2</sup> Os Estados Unidos afirmaram-se como a inteligência mundial e, nos anos subseqüentes, impulsionaram a criação de organismos internacionais que passaram a comandar, hierarquizar o poder e redefinir as forças

---

<sup>1</sup> Em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods foram criados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, instituições portadoras de instrumentos de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas. A expressão Banco Mundial, utilizada neste estudo, refere-se ao conjunto de cinco instituições agregadas: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento; Agência Internacional de Desenvolvimento; Corporação Financeira Internacional; Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais e Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos, com condições para imporem aos Estados prestadores a direção de suas economias. Nas duas últimas décadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, valendo-se dos poderes adquiridos passaram a estabelecer condições conjuntas para a aprovação de empréstimos aos países devedores. Este estudo considera o estreitamento das políticas de ambos, mas analisa, prioritariamente, a intervenção e o monitoramento do Banco Mundial na formulação de políticas para a educação básica pública para o Brasil, entre 1985 e 1996. Considera, ainda, que a partir do início da década de oitenta, o Fundo Monetário gerencia as questões atinentes à macroeconomia, à estabilização fiscal e ao controle inflacionário dos países devedores, passando a introduzir, junto com o Banco Mundial, as condicionalidades indispensáveis para a renegociação da dívida externa, para a aprovação de novos empréstimos e para a inserção dos países no circuito financeiro internacional.

<sup>2</sup> NOGUEIRA, Francis. M. G. (1998) *A ajuda externa para a educação brasileira na produção do "mito do desenvolvimento": da USAID ao BIRD*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Unicamp. Campinas.

políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos<sup>3</sup>.

Diferentemente do espírito da Conferência de *Bretton Woods*,<sup>4</sup> voltado para a reconstrução econômica, o Programa de Ajuste Estrutural - PAE,<sup>5</sup> imposto aos países devedores, tem contribuído para desestabilizar moedas nacionais, arruinar as economias e a vida social de regiões inteiras (Chossudovsky.1999:26). Essas instituições financeiras internacionais -IFIs- constituem poderosa burocracia internacional. São órgãos reguladores, operando dentro de um sistema capitalista, que respondem a interesses econômicos e financeiros dominantes, têm habilidade não só de criar e movimentar dinheiro sem impedimentos, mas também de manipular taxas de juros e precipitar a desvalorização das moedas fortes. A uma dessas agências, o Fundo Monetário Internacional - FMI, é confiado o papel de coordenador das políticas de desenvolvimento e de promoção da estabilidade da balança de pagamentos dos países membros; à outra, o Banco Mundial, cabe o papel de intermediário entre os países doadores e beneficiários e,

---

<sup>3</sup> Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento -BIRD, Fundo Monetário Internacional - FMI (1944), Organização das Nações Unidas - ONU (1945), Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT (1947), Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN (1948), Organização Européia de Cooperação Econômica OEEC (1948) posteriormente, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE, Organização dos Estados Americanos - OEA (1948) e a Comissão Econômica para América Latina - CEPAL (1948) e a Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (1948).

<sup>4</sup> Pouco antes de terminar o conflito bélico, a Conferência de Bretton Woods, por um lado, deixou manifesta a clara hegemonia norte-americana no bloco dos países centrais, que se traduzia na definição do reordenamento financeiro internacional; e, por outro lado, gerou um código de conduta para as políticas econômicas dos países com problemas no balanço de pagamento, institucionalizando diversas modalidades de empréstimo e mediação financeira entre os organismos criados, os governos nacionais e o sistema de bancos privados internacionais. O fundamental desses acordos foi dirimir a rivalidade entre o velho imperialismo inglês e o emergente norte-americano para definir as novas regras do jogo do sistema financeiro internacional, resultando na supremacia político-econômica dos Estados Unidos, em detrimento da hegemonia inglesa e do padrão libra-ouro (Lichtensztejn e Baer.1987: 25 e Leher.1998:102).

<sup>5</sup> Programa de Ajuste Estrutural - imposto pelo Banco Mundial e Fundo Monetário, a partir da década de oitenta, aos países em desenvolvimento como condição para a renegociação da dívida externa. Apresenta duas fases distintas: primeira, a estabilização macroeconômica a curto prazo, implicando na desvalorização da moeda, liberalização de preços e austeridade orçamentária; e segunda a implementação de diversas reformas estruturais e setoriais (Chossudovsky.1998:26 e 47; Fiori.1998:12; Leher.1998:135). O programa de ajuste estrutural e de estabilização econômica proposto aos governos latino-americanos e implementado em diferentes graus e intensidade prescrevia: disciplina fiscal, redefinição das prioridades dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização do setor financeiro, manutenção de taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, atrativos para as aplicações financeiras internacionais, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia, flexibilização dos contratos de trabalho (Gentili.1998b:14; Fiori.1997:121 e Cano.1999:295).

por ser mais ativo que normativo, funciona como um fundo capaz de capitalizar financiamentos externos para o desenvolvimento de projetos prioritários, combinando recursos próprios com outros captados no mercado financeiro internacional (Fonseca.1992 b:173).

A restauração liberal-conservadora, iniciada na Inglaterra no final dos anos setenta, reinstituiu os projetos político-financeiros das elites internacionais fundados na liberalização, na desregulamentação, na privatização de empresas estatais, na redução das políticas sociais, no equilíbrio orçamentário, no controle do déficit público e sobre os sindicatos. Essa restauração liberal combatia as medidas do Estado do Bem- Estar Social que insistia no pleno emprego, no crescimento econômico e na extensão dos direitos sociais, mas prescrevia como política macroeconômica a estabilidade econômica, a abertura comercial, a desestatização, a competitividade e o estímulo ao setor privado na oferta dos serviços públicos. Esses princípios difundiram-se por todos os Estados da América Latina que se submeteram às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário para efetuarem o pagamento de suas dívidas externas ou subordinaram às regras contratuais para novos empréstimos. Acrescente-se, ainda, a crise estrutural do modo de produção capitalista acompanhada do descompasso entre os países desenvolvidos e os países consumidores dos produtos industrializados e a pouca expressividade dos sistemas de proteção ao trabalhador e dos direitos sociais universais.

Nos Estados da América Latina, a instabilidade de suas economias, adicionada às expectativas das elites nacionais em apropriar-se de capitais por meio da especulação, a incapacidade de saldarem suas dívidas externas e o crescimento do déficit público propiciaram as condições para que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial assumissem a direção de suas políticas macroeconômica e estabelecessem reformas institucionais que regulariam o fluxo financeiro dentro de outro processo de acumulação capitalista (Chesnais.1998:26). Essa política deliberada e monitorada pelos gestores das instituições revelou-se anti-social, antidemocrática e financeiramente dispendiosa para os países devedores, na medida em que houve aprofundamento da relação de dominação/

subordinação e intervenção/consentimento ( Fonseca. 1995b:48; Chossudovsky.1999:26) Gentili.1998b:21).<sup>6</sup>

A política de crédito do Banco Mundial, intitulada de cooperação, de assistência técnica e de ajuda financeira, se expressa, na verdade, em empréstimos do tipo convencional com os encargos do financiamento, taxa fixa média de 8% aa , rigidez de regras, taxa de compromisso correspondente à cobrança de 0,75% aa sobre os recursos ainda não retidos pelo tomador, pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial.<sup>7</sup>

Segundo essa política, os créditos concedidos à educação são frações de créditos econômicos e parte deles deve ser destinada aos projetos educacionais aprovados segundo critérios do próprio Banco. Nesse contexto, o governo federal e os estaduais enfrentam a tarefa de reorganizar a educação básica pública com o propósito de ajustá-la não só às novas demandas sociais, mas, sobretudo, à realidade político- econômica ditada por esses órgãos dirigentes. Através dos ministérios e das secretarias de educação, os governos deliberam sobre a educação nacional, definindo seu sentido, finalidade, forma, conteúdos e imprimem a direção que possa legitimar o modelo econômico e político vigente.<sup>8</sup> Na prática, o que ocorre é o confronto entre as forças da sociedade civil e as forças políticas e econômicas nacionais e internacionais dirigentes na prescrição das políticas para a educação básica pública no país. E, para assegurar a eficácia dos resultados, imprimiram à educação básica, especialmente entre 1985 e 1996, uma orientação econômica que se materializou pela redução e controle dos investimentos para

---

<sup>6</sup> “Em vários países em desenvolvimento, os governos federais estão sob a tutela dessas facções criminosas, que têm adquirido grande participação acionária em empresas estatais por meio de programas de privatização patrocinadas pelo Banco Mundial” CHOSSUDOVSKY, M. (1999) **A globalização da pobreza**. São Paulo. Editora Moderna. p. 16

<sup>7</sup> FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. org.(1995) **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis. Editora Vozes. FONSECA, M. (1998) O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: as evidências do caso brasileiro. In: **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo. Vol. 24. N. 1. Janeiro/junho.

<sup>8</sup> O ciclo de negociações entre as equipes do Banco Mundial e do governo federal compõe-se de: identificação do projeto, preparação, avaliação inicial da capacidade creditícia, negociações e apresentação à Diretoria Executiva, execução, supervisão e avaliação ex-post. Em cada uma destas fases são elaboradas **Minutas de Negociações**: Requisitos considerados condições prévias para a assinatura de empréstimos, Comprovação de acordos de participação com estados, municípios ou instituições, Avaliação do potencial de desenvolvimento do país e das reais condições para efetuar pagamentos de suas dívidas.

o setor, seguindo uma política de transferência e de subordinação às leis de mercado livre. Esse transplante dos critérios econômicos e das leis de mercado para as políticas educacionais vem sendo gradual, aproximando-se das estratégias contidas na política neoliberal do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, distanciadas da concepção da educação como atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos e entre as classes, sendo ela mesma forma específica de relação social ( Frigotto.1999:31 e Arroyo.1999:131).

Na América Latina, a crise econômica estrutural, acelerada nos anos 80, em concomitância com a restauração liberal conservadora dirigida pelos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, passou a exigir um posicionamento político das elites nacionais na redefinição da ordem capitalista demandada pelo capital e pelo capitalismo. (Portella Filho.1994:103 e Sunkel.1986:19) Diante da crise estrutural, as elites conservadoras internacionais recompuseram a ordem capitalista calcando-a no capital proveniente não apenas da produção, mas essencialmente da circulação financeira. A ordem capitalista, fruto dessa conjuntura, passou a ser dirigida pelos Estados Unidos que haviam recuperado a supremacia militar e a liderança tecnológica e apresentavam-se com capacidade para impor aos parceiros e adversários suas decisões político-econômicas. No comando da construção da ordem capitalista e valendo-se dos poderes no interior do Banco Mundial e do Fundo Monetário, os Estados Unidos pressionam os Estados devedores a aderirem às suas políticas macroeconômicas e às reformas institucionais.

Na construção da ordem capitalista, a intervenção das instituições financeiras internacionais ocorre através da subordinação dos governos nacionais a um conjunto de condições prévias estabelecidas na solicitação de empréstimos externos e que permitem avaliar a capacidade creditícia, o potencial de desenvolvimento e a comprovar a real capacidade de pagamentos dos Estados. No decorrer das negociações um conjunto de exigências prévias são estabelecidas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário e dirigidas à sustentação do modelo de desenvolvimento econômico local: consolidar a estabilização econômica através de reformas estruturais e setoriais; estabelecer as condições para um crescimento capitaneado pelo setor privado; implementar programas de privatização; eliminar barreiras ao fluxo de capital; realizar reformas constitucionais que eliminem

monopólios estatais - telecomunicações, eletricidade e transporte rodoviário-; implementar programas sociais de alívio da pobreza; reduzir o endividamento do setor público; facilitar a competitividade e o desenvolvimento do setor privado; reduzir continuamente o déficit público; fortalecer o sistema bancário; modernizar o Estado através de privatizações de empresas estatais; redefinir e redistribuir as funções do setor público entre os níveis estatal e estaduais; priorizar a produtividade e competitividade internacional do setor privado; intensificar o comércio no exterior; aumentar a eficiência dos investimentos em capital humano e melhorar a infra-estrutura do país. Ao supervisionar a implementação das determinações impostas e a disposição do governo federal em cumpri-las o Banco Mundial sinaliza para os investidores, as possibilidades de investimentos lucrativos.

No caso do Brasil, o governo federal e parte dos estaduais, tendo em vista uma conexão sistemática e direta, estreitaram os entendimentos políticos e financeiros com os gestores dessas instituições financeiras. Historicamente, autoritário e patrimonialista, o Estado brasileiro apresentava-se vulnerável frente aos interesses privados internacionais decorrentes dos acordos e empréstimos e, devido também aos pactos políticos internos que permitiram às elites nacionais nutrirem-se dele, obrigando-o a submeter-se a um padrão de financiamento que se tornou insustentável depois dos anos setenta. Essa natureza do Estado brasileiro de permeabilidade às decisões externas, de submissão aos constantes processos de recolonização apresentados sob a forma de modernização, de privatização do público e de legislador das desigualdades e da exclusão social favoreceu a implantação de reformas, de programas e de projetos para a educação pública sujeitos aos interesses da economia. Nas atitudes políticas e administrativas, tornaram-se expressivas as práticas de transformações sem mudanças, (Martins.1985:22) através da rearticulação das elites conservadoras dirigentes, expressas no caráter negociado e 'pelo alto' (Fagnani.1997:183) e no pacto desenvolvimentista-populista (Fiori.1994:126).

Entre 1985 e 1996, as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário dirigidas à sustentação da política macroeconômica estendiam-se às políticas sociais. No campo educacional, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96 e da Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF-

regulamentada pela Lei n. 9424/96; a prioridade no ensino fundamental ( primeiro ciclo) da educação básica; a Lei 9.131/95, que criou o Conselho Nacional de Educação; o Decreto-lei n. 2.208/97 e o sistema de avaliação institucional colocam a educação pública no país em consonância com as políticas e estratégias do Banco Mundial.

Essas políticas para a educação básica pública são resultantes das determinações externas e do confronto entre governo federal, as elites dirigentes conservadoras e as entidades, associações e organizações da sociedade civil, vêm exigindo dos profissionais de educação um posicionamento ativo quanto às atribuições do Estado nas políticas socioeducacionais. Partícipes desse contexto, os trabalhadores em educação vêm-se diante da necessidade de compreender e analisar de maneira reflexiva dois aspectos: um, referente aos nexos existentes entre as políticas educacionais nacionais e as instituições financeiras internacionais - Banco Mundial/Fundo Monetário - agências instituidoras de políticas de despublicização com transferência da educação pública para a esfera da competição privada; outro, relacionado à centralidade da educação pública nas políticas de sustentação econômica, cuja base é concorrência no livre mercado.

Esse pensamento de transferir a educação da esfera pública política para o campo das possibilidades e do consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores, distancia os atuais neoliberais dos clássicos Adam Smith e Stuart Mill quanto aos serviços públicos de responsabilidade do Estado. Os últimos defendiam a redução das funções do Estado, a desregulamentação e privatização das atividades econômicas, mas consideravam como funções essenciais a manutenção da segurança interna e externa, a garantia dos contratos e a responsabilidade pelos serviços de utilidade pública; e os primeiros atribuem ao mercado, portanto ao setor privado, a oferta dos serviços públicos - saúde, educação e previdência social - que, longe de serem direitos sociais dos quais gozam todos os cidadãos, devem ser ofertados como mercadorias apresentadas aos empreendedores e aos consumidores, na esfera de um mercado flexível e dinâmico<sup>9</sup>. Nas instituições escolares públicas, essa política revela um duplo objetivo: treinar as pessoas para serem consumidoras, promovendo ações de reforço da necessidade do consumo de bens, de mercadorias, de objetos e de tecnologia; e

---

<sup>9</sup> GENTILI, P. (1998b) **A falsificação do consenso**. São Paulo. Editora Vozes. p.19.

habilitar com uma formação educacional e profissional rudimentar por meio de um ensino técnico, apostando em seu envelhecimento precoce e facilmente substituível.

Quanto à centralidade da educação pública nas políticas destinadas à economia, a tônica, no país, tem sido encaminhá-las sempre em conexão com as alterações econômicas e políticas de ordem nacional e internacional. Essa prática política fundada na centralidade e nos diferentes graus de autoritarismos permitiu ao Estado não só ampliar a sua esfera de intervenção e regulamentação, mas também gerar e gerir novos instrumentos de ação e de poder. O Estado, no Brasil, tem a prática de utilizar instrumentos constitucionais e políticos, apoiando-se no discurso da descentralização, mas o que de fato realiza são processos de recentralização e consolidação dos redutos de poder. Uma reflexão sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96, instituindo a divisão de responsabilidades, no campo do financiamento da educação básica pública, entre as três instâncias político-administrativas, demonstra não só que nenhum dinheiro novo foi destinado à educação básica pública, como também revela que a alteração do preceito constitucional e as leis complementares reduziram e redistribuíram os percentuais vigentes.

Se dois elementos caracterizam uma política social, um, que os planos sejam elaborados partindo-se das demandas sociais e, outro, o redimensionamento dos financiamentos públicos, em função dessas demandas e daquelas decorrentes dos desdobramentos do próprio capitalismo, é possível constatar o diminuto lugar que as políticas sociais ocupam no país. Historicamente, a natureza dessas políticas tem sido assistencialista, populista e compensatória, dirigida aos grupos previamente selecionados e com duração limitada a cada governo. Nas duas últimas décadas, acentuaram-se a concentração de rendas, o empobrecimento da população e a resposta do governo brasileiro são medidas focalizadas de combate à indigência, aproximando-se apenas daquele contingente descrito nas estratégias do Banco Mundial. Nesse contexto de contenção dos direitos sociais, situa-se também a redução dos recursos financeiros federais para a educação básica. Assim, a compreensão das relações entre as forças políticas nacionais e internacionais que deliberam e monitoram as políticas educacionais no país supõe a análise dos fatores que as determinam sendo esse o propósito deste capítulo.

Através de uma perspectiva histórico-política, este capítulo focaliza o contexto conjuntural da América Latina, priorizando as questões da educação básica pública que desafiaram os pesquisadores e profissionais da educação, no período de 1985 a 1996. Em primeiro lugar, analisa as políticas para o desenvolvimento econômico e social entre 1985 a 1996; em segundo lugar, o propósito é mostrar a continuidade das questões sociais e educacionais postas aos Estados da América Latina e, em terceiro, analisar as mediações efetivadas por meio da política da acumulação e da política do consentimento que tornaram as políticas para a educação básica um instrumento de intervenção eficaz das agências de créditos internacionais com anuência do governo do país. A expressão singular dessa política está, de uma parte, na centralidade da educação pública e no autoritarismo dos processos decisórios de diferentes graus, especialmente na educação pública e, de outra parte, no descumprimento pelo poder público das estratégias das associações e das entidades organizadas, subordinando-se às proposituras financeiras externas. Neste contexto de dependência e de permeabilidade aos interesses das elites internacionais, a intervenção é sistematicamente construída e reconstruída, de maneira irregular, contraditória e contínua por meio de mediações políticas e econômicas fundadas no princípio da estabilidade econômica; nos pactos com as elites conservadoras nacionais; no fisiologismo, clientelismo e perpetuação das estruturas conservadoras patrimonialistas que se reproduzem no interior dos ministérios, das secretarias, dos departamentos e das coordenadorias.

### **1.1. Políticas para o desenvolvimento econômico e social nas décadas de 80 e 90**

Nas primeiras décadas após a 2ª Guerra Mundial, os países da América Latina, especialmente o Brasil, experimentaram um período de crescimento que se sustentava no modelo econômico intervencionista voltado para a substituição de importações. Na região, o produto interno bruto- PIB- cresceu, em média, 5,0% ao ano: na década de cinquenta e entre 1960-81, a taxa de crescimento manteve-se em 5,5% ao ano, bem acima da média

dos países industrializados, cujo PIB cresceu 3,8% ao ano durante o período de 1960-81.<sup>10</sup>

A América Latina, em seu modo de organização estrutural, executou um projeto de desenvolvimento socioeconômico alicerçado na substituição de importações com suporte financeiro de créditos externos, principalmente nos anos setenta, com inflexão para o nacionalismo, o desenvolvimentismo e o populismo. Esses créditos externos permitiam que o Estado nacional desenvolvimentista planificasse e conduzisse de distintas formas o crescimento da produção, da indústria e do comércio, além de estimular a criação de sistemas de proteção aos trabalhadores. Mas, as contingências de natureza política, socioculturais e econômicas nacionais e internacionais geraram desequilíbrios econômicos e alta dos índices de desemprego urbano. As pressões inflacionárias, cada vez mais intensas, e as contradições derivadas de uma sucessão de políticas de curto prazo destinadas a aquecer e arrefecer a economia produziram maiores tensões sociais, acarretando, a seguir, a ruptura da coalizão entre capital, setores de renda média e trabalhadores, coalizão que constituía a pedra fundamental do Estado do bem-estar e das políticas keynesianas (Sunkel e Jones.1990:114).

Historicamente, o desenvolvimento do modo de produção capitalista e da formação social compuseram as forças dirigentes nacionais condutoras das políticas de desenvolvimento para os países da América Latina. No primeiro período, da 2ª Guerra Mundial à crise do petróleo, a política de desenvolvimento foi dirigida pela Cepal e, no segundo período, da crise da dívida externa de 1983 aos programas de ajuste estrutural e setoriais, essa política de desenvolvimento passou a ser monitorada e controlada pelo Fundo Monetário e Banco Mundial. Durante as três décadas subseqüentes à guerra, mesmo considerando a heterogeneidade dentro dos Estados e entre os Estados capitalistas, prevaleceu, na América Latina, uma tendência à incorporação aos princípios teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, centrada na especificidade do subdesenvolvimento e na degradação dos termos do intercâmbio dos produtos primários nos mercados internacionais (Furtado.1998:25). Na Cepal, a ausência

---

<sup>10</sup> PORTELLA FILHO, P. (1994) O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. In: **Lua Nova**. São Paulo. N. 32. p.101. BAER, W. e MALONEY, W. (1997) Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. In: **Revista Economia Política**. São Paulo. Vol.17.n.3. julho/setembro.p.43.

de um pensamento monolítico representou o esforço para dotar a região de um projeto de desenvolvimento econômico e, simultaneamente, interpretar as estruturas que inibiram o progresso industrial e o capitalismo periférico. Como participantes da comissão, os estruturalistas postulavam, no âmbito econômico, maior intervenção do Estado na impulsão da economia, aceitação da idéia de planificação e regulação estatal, crescimento econômico baseado no avanço industrial nacional voltado para o mercado interno, ampliação e fortalecimento dos aparelhos estatais na região.

Nas décadas após 2ª guerra mundial, a teoria keynesiana<sup>11</sup> executada pela Cepal propunha um Estado interventor que manejasse políticas macroeconômicas capazes de planificação e de regulação das oscilações de emprego e de investimentos na produção e que, deste modo, através de uma ação deliberada, coibisse os efeitos desastrosos das flutuações do capital.

O Estado interventor teve papel premente na estruturação produtiva, na moderação dos desequilíbrios sociais e educacionais, nas negociações entre empresários e sindicatos, na impulsão dos serviços de bem-estar social e na implantação de políticas públicas que atenuassem os desajustes socioeconômicos na região. No âmbito social, a tentativa de construção do Estado de Bem-Estar Social, a promoção do pleno emprego, o consumo das massas, as medidas e os investimentos que possibilitassem a formação de recursos humanos de nível superior e a expansão da produtividade formaram parte do ideário difundido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL- (Rodriguez.1989:20). Legitimando maior intervenção do Estado na economia dos países latino-americanos, a propagação do ideário e das orientações da Cepal contribuiu para a ampliação e o fortalecimento dos aparelhos estatais no continente. Ainda assim, alguns

---

<sup>11</sup> Teoria Keynesiana - resultante do pensamento de John Maynard Keynes e desenvolvida pelos seus discípulos. Diferentemente dos liberais clássicos, preconizou que os mecanismos espontâneos do mercado não bastam para atingir objetivos essenciais como: pleno emprego, ausência de crises de superprodução e crescimento econômico compatível com os recursos existentes. Keynes defendia medidas contrárias às dos liberais, para esses o subemprego, o desemprego eram conseqüências de salários elevados ou dos subsídios estatais. Keynes mostra a necessidade da intervenção do Estado para aumentar o poder de compra dos desfavorecidos, política de consumo e estimular os empresários a investir através de política de redução de taxa de juros. In: COSTA, A (1978) **Dicionário de Economia**. Lisboa. Publicações D. Quixote. Sobre o pensamento de Keynes leia: MOGGRIDGE, D.E. (1976) **As idéias de Keynes**. São Paulo. Editora Cultrix. LEKACHMAN, R. (1967) *Comp. La teoria general de Keynes*. México. Fondo de Cultura Económica.

registros são necessários: a) contrariando o modelo de crescimento baseado numa proposta de capitalismo industrial nacional voltado para o mercado interno, cresceu, no continente, uma economia exportadora de base industrial dirigida ao mercado exterior que aprofundou as distâncias sociais; b) o projeto de desenvolvimento implementado na região exacerbou as desigualdades sociais e regionais com o agravamento da exclusão social e o empobrecimento populacional, transformando os Estados capitalistas latino-americanos em exportadores de capitais e mercado cativo para os investimentos estrangeiros atraídos por altos juros; c) o real crescimento econômico não veio acompanhado de mudanças de porte nas estruturas sociais e, embora o mercado se tenha ampliado, não se pode falar em construção de sociedade de massas nem de mudanças substantivas na cultura política (Paiva & Warde.1993:13). Em sociedades plurais e heterogêneas que se submetem a esse modo de organizar a atividade produtiva e de repartir o resultado entre os participantes, “ a concorrência entre os homens formalmente livres e iguais é um processo objetivo que determina, que escolhe os que se apropriarão das oportunidades de investimento, mais ou menos lucrativas, e se transformarão em empresários integrando a classe proprietária; e os que colherão tal ou qual oportunidades de trabalho, distribuindo-se pelas várias classes e estratos não proprietários. O capitalismo cria a ilusão de que as oportunidades são iguais para todos, a ilusão de que triunfam os melhores, os mais trabalhadores, os mais diligentes, os mais econômicos. Mas, com a mercantilização da sociedade, cada um vale o que o mercado diz que vale (Mello e Novais.1998: 581).”

Os desequilíbrios econômicos e o esgotamento do modelo de produção industrial fundado na substituição de importações já se faziam nítidos, mas foi após o choque do petróleo (1973-79) que se aceleraram os ataques aos princípios keynesianos, abrindo o caminho para os defensores do livre mercado estenderem o seu projeto de libertar a acumulação capitalista de todas as cadeias impostas a ela pela democracia ocidental (Dupas.1998: 43).

A singularidade da crise não eram apenas os problemas econômicos das décadas, mas as flutuações conjunturais coincidindo com convulsões estruturais. “A crise afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas

elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas, porque, pela primeira vez na história, a Era de Ouro criara uma economia mundial única, cada vez mais integrada e universal, operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado e, portanto, também, cada vez mais, por sobre as barreiras da ideologia de Estado. Não era a crise de uma forma de organizar sociedades, mas de todas as formas” (Hobsbawm.1996: 419).

Havia, pois, uma profunda crise do capitalismo materializada, de um lado, pelo colapso do socialismo real e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e mais bem sucedido período de acumulação capitalista, além da incapacidade de o capitalismo dar respostas aos problemas dele mesmo decorrentes. “A crise não é, portanto, como a explica a ideologia neoliberal, resultado da demasiada interferência do Estado, da garantia de ganhos de produtividade, da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço (Frigotto.1999:62).” É, portanto, a crise que empurra os antigos países socialistas para a órbita do mercado mundial. A crise econômica do início dos anos 80 encerrou uma época marcada pelo êxito da industrialização e, ao mesmo tempo, redefiniu para a América Latina, em geral, para o Brasil, em particular, a tarefa de exportadores de produtos industriais tradicionais e o de importadores de produtos e de serviços de alta tecnologia (Mello.1992b:60).

Nos anos setenta, o modelo de desenvolvimento econômico sustentado na teoria keynesiana, recebia a ofensiva dos neoliberais, reabilitando o mercado como instância reguladora das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo. Esse modelo de desenvolvimento pautava-se na forma de organização do trabalho fundado em insuficientes bases tecnológicas, em divisão específica do trabalho, em determinado patamar de conhecimento configurando um regime de acumulação que buscava compatibilizar a produção em grande escala e o consumo de massa, num determinado nível de lucro e num determinado modo de regulação social dirigido às bases ideológico-políticas de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das

relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital/trabalho (Frigotto.1999:69).

Contudo, é necessário dizer que a teoria keynesiana fundada na planificação conservadora, através de políticas deliberadas e assumidas pelos governos latino-americanos, institucionalizou as medidas para a concentração de renda; mostrou-se incapaz de estender os direitos sociais aos trabalhadores e de combater o desemprego; abastardou a oferta da educação básica pública; manteve-se intransigente quanto ao monopólio da terra nas mãos da oligarquica agrária e conviveu com o analfabetismo. O esgotamento desse projeto de desenvolvimento econômico adquiriu proporções preocupantes: o agigantamento estatal, as subvenções aos setores médios em detrimento dos pobres, os empréstimos externos, o favorecimento e benesses às elites nacionais, a ineficiência burocrática, o aumento da dívida externa, as ditaduras ou regimes presidenciais com traços autoritários e os pactos político-partidários que puseram em marcha os ataques contra o Estado nacional desenvolvimentista e abriram as fronteiras para o pouso neoliberal. Nesse contexto, de ausência de instrumentos para que a sociedade civil pudesse ter controle sobre o Estado, a política de exclusão social, a prioridade da importação de tecnologias, a concessão de privilégios e isenção de impostos, as prebendas às empresas nacionais estatais e a predominância dos interesses das elites dirigentes nos empreendimentos das políticas para a industrialização são indicadores de que o crescimento econômico estava (está) preso à concorrência externa e à firme concentração de renda interna nas elites conservadoras dirigentes.

Nos Estados da América Latina desprovidos de uma indústria nacional de bens de capital suficientemente desenvolvida e com uma estrutura de importações rígida, qualquer possibilidade de desenvolvimento nacional dependia e depende da expansão das exportações. Mas, o que explicava o insucesso do modelo de desenvolvimento econômico? Os argumentos dos autores (Sunkel e Jones.1990:37) referem-se à importação de bens de capital e de bens intermediários necessários à produção de bens de consumo que foi substituída pela importação dos próprios bens de consumo. As elites transplantaram os padrões de consumo e os valores capitalistas, incorporando-os às formas de organização socioculturais, numa corrida constante para o *american way of*

*life*. A sociedade brasileira, em particular, passou, diretamente, de iletrada a consumidora. As elites dirigentes nacionais conseguiram fabricar um certo desenvolvimento, sem escolarizar eficientemente sua população. Em outras palavras, enquanto a maioria dos países europeus organizaram seus sistemas nacionais de ensino com vistas à consolidação da nação, tendo a educação pública por princípio, no Brasil, o desenvolvimento fundou-se na escolarização prioritária dos filhos das classes abastadas em detrimento desse direito aos filhos dos trabalhadores, sem que houvesse políticas do poder público comprometidas e eficazes no âmbito da educação nacional.

No final dos anos 70, os países da América Latina, tiveram suas economias mergulhadas num processo de estrangulamento do modelo econômico, de déficit público, de desequilíbrio tributário e fiscal e de agravamento dos problemas sociais, resultando na crise da dívida externa de 1982. Segundo estimativa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, o número de habitantes latino-americanos vivendo na pobreza e na indigência aumentou de 136 milhões ( 41% da população), em 1980, para aproximadamente 196 milhões ( 46% da população) em 1990. Ao mesmo tempo, a faixa dos 5% mais ricos não teve reduzida sua renda, antes conseguiu aumentá-la<sup>12</sup>

No Brasil, durante a década de oitenta, a complexidade da conjuntura econômica dirigida por governos autoritários e militares e a insatisfação popular e acadêmica geraram condições para o surgimento de um conjunto de instituições necessárias para as peculiaridades locais: as microempresas nacionais, os sindicatos, os partidos políticos, as entidades e associações acadêmicas, as organizações não governamentais, as universidades, os institutos e centros de pesquisas. Essas instituições atuaram como contrapesos às decisões do Estado, favorecendo a participação e a intervenção de um número maior de cidadãos nas decisões políticas e eleitorais, redirecionando parte dos recursos econômicos para as políticas socioeducacionais. As pressões das organizações sindicais, das organizações não governamentais, das associações e das entidades acadêmicas abriram os canais de negociação e influenciaram nas decisões políticas, sociais e eleitorais.

---

<sup>12</sup> CEPAL (1992) *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. Santiago. Chile.

Esses movimentos contestaram a acumulação de capitais das empresas e a concentração de rendas; desvelaram a privatização do espaço público e a divisão patrimonial da terra; exigiram os direitos trabalhistas, os direitos sociais, os direitos do consumidor, os direitos humanos, os direitos da mulher e previdência social. Contraditoriamente, as ações do Estado nacional desenvolvimentista intensificaram-se para atender tanto aos interesses das elites conservadoras nacionais, encasteladas nos ministérios, nas autarquias, nas fundações, nos blocos dos ruralistas, nas empreiteiras e nos partidos políticos, quanto aos dos gestores internacionais e, simultaneamente, conter as demandas sociais e educacionais procedentes da maioria da população brasileira.

No transcurso da década de oitenta, ficou explícito que a crise mundial não era geral apenas no sentido econômico, mas também no político e no sociocultural. Na América Latina, em geral, particularmente no Brasil, os governos autoritários recompuseram-se com as elites dirigentes conservadoras propensas à centralização das decisões, à manutenção dos favorecimentos constitucionais e políticos por intermédio de empréstimos estrangeiros e do enriquecimento privado às expensas do público. Essas elites dirigentes conservadoras alinharam-se às políticas macroeconômicas preconizadas pelo Banco Mundial a fim de corrigir os desvios decorrentes da ampliação do sufrágio universal; da introdução, na arena política, dos interesses dos despossuídos; das pressões dos trabalhadores pelos direitos sociais e humanos e das reivindicações das organizações não governamentais, recolocando os Estados na condição de exportadores de capitais e importadores de tecnologia. Para as elites conservadoras nacionais, as alternativas eram a unidade em torno de seus interesses, reconstituírem-se e obterem consensos para assim demonstrar às elites financeiras internacionais que o mercado brasileiro era (é) atrativo com possibilidades de altas taxas de juros e lucros imediatos.

### **1.2. Da crise da dívida externa aos programas de ajustes estruturais**

Os Estados da América Latina, em sua maioria, premidos pela restauração liberal conservadora liderada pelos doutrinadores de Washington - Ronald Reagan, Margareth Thatcher e Helmut Kohl - e pela profundidade estrutural da crise da dívida externa, foram impelidos a implantar programas de ajustes estruturais e reformas

institucionais que promoveram mudanças nas políticas de desenvolvimento devido a duas tendências convergentes: por um lado, os capitais financeiros tornaram-se independentes tanto das estruturas produtivas como das regulações político-nacionais e circulavam livres e instantaneamente pelo mundo, conforme sua melhor conveniência. Por outro lado, esses Estados, portadores de um déficit fiscal crônico e poupança interna insuficiente, tornavam-se cada vez mais dependentes dos mercados financeiros privados para financiar o seu crescimento econômico. As pressões para a abertura das economias nacionais, o insuficiente uso da tecnologia no processo industrial, os empréstimos estrangeiros e a dependência de financiamentos externos foram elementos estratégicos para a determinação da política de desenvolvimento adotada por esses Estados<sup>13</sup>.

A doutrina neoliberal teve início na segunda metade dos anos 70, tornou-se hegemônica nos 80 e inspirou a reforma conservadora dos anos 90, correspondendo a uma necessidade objetiva das elites financeiras internacionais, que se sentiam tolhidas e ameaçadas pelo dirigismo econômico, imposto por governos nos quais o movimento operário tinha tanta influência quanto o grande capital<sup>14</sup>. O primeiro experimento neoliberal ocorreu durante o governo Augusto Pinochet, em 1973, no Chile. Em 1979, a eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra, a vitória de Ronald Regan, nos Estados Unidos, em 1980 e de Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982, significaram a contra-ofensiva do pensamento conservador e a abertura para a implantação do programa neoliberal (Finkel.1990:3). A política neoliberal, no plano político-ideológico, propunha estabilizar os preços, recuperar as taxas de lucros, reduzir a intervenção do Estado na economia, abertura comercial irrestrita, reformas institucionais e do próprio Estado. E, quanto aos países devedores, esses se tornavam reféns de gigantescas dívidas externas especulativas que cresciam em proporção inversa às suas exportações e às suas rendas.

Os programas de estabilização e as reformas estruturais e setoriais da década de oitenta passaram ao largo das distorções financeiras e comprometeram os resultados dos setores produtivos dos países tutelados. O programa de ajustamento para a América Latina ficou explícito quando John Williamson listou dez medidas políticas, objeto de

---

<sup>13</sup> LECHNER, N.(1996b) Reforma do Estado e condução política. In: **Lua Nova**. São Paulo. N.37.p.33

<sup>14</sup> SINGER, P. (1998) Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. In: **São Paulo em Perspectiva**. Fundação Seade. N. 2. Vol. 122.p. 15.

consenso entre os doutrinadores de Washington, durante a década de oitenta: disciplina fiscal; reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de juros competitivas; liberalização comercial; atração de investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia e proteção aos direitos autorais.<sup>15</sup> Esse programa foi o instrumento das políticas de desenvolvimento para a América Latina e Caribe, além de ser também o instrumento de intervenção das instituições financeiras internacionais (IFIs) nos governos nacionais, atuando não só como monitores do programa, mas como cobradores dos títulos dos bancos privados internacionais que haviam emprestado capital aos países devedores.

Do ponto de vista político-ideológico, desenhava-se o fortalecimento do poder dos Estados Unidos em escala mundial e a compressão das decisões dos governos para se inserirem nas regras financeiras ditadas em *Wall Street*. Essa conjuntura, fruto de ações deliberadas, mostrava e ainda mostra a vulnerabilidade e a dependência dos Estados da América Latina diante das decisões referentes à política macroeconômica, evidenciando ser o capital, sempre em mãos de grandes consórcios empresariais, banqueiros e financeiras internacionais, que estabelece os rumos do desenvolvimento para distintas regiões do planeta.

A continuidade dos governos autoritários, os processos de reeleição, as questões políticas e diplomáticas na formação do Mercosul, o alongamento das dívidas internas e externas, a dependência constante de empréstimos estrangeiros, o pagamento de juros elevados aos credores externos e as reformas estruturais e setoriais imputadas aos países devedores são referenciais comuns aos Estados da América Latina a que se acrescenta a sobrevalorização das instituições financeiras internacionais - Fundo Monetário e Banco Mundial - e dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central dos países devedores. Ainda no âmbito político, sob a aparência de democrático-institucional, registra-se a atuação dos regimes autoritários. Neles, prevalecem a intolerância, a negação do outro, a necessidade de acentuar as diferenças, a repressão

---

<sup>15</sup> PORTELLA FILHO, (1994) O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. In: *Lua Nova*. São Paulo. N. 32. P.109. Ver também Gentili, (1998b); Fiori (1998) e Di Giorgi (1996).

militar, a perpetuação de crenças e de verdades absolutas. Na verdade, o sistema democrático encontra-se diante de um impasse: os eleitos para os altos cargos públicos atuam cada vez mais como burocratas e as instituições credoras do Estado tornaram-se instâncias de poder político real, agindo nos bastidores. São insuficientes as alternativas de interferência política das entidades e dos eleitores, quase sempre suplantadas pelos meios de comunicação. Como em um Estado monopartidário, os resultados das urnas não têm virtualmente qualquer impacto sobre a real conduta da política econômica e social do Estado (Chossudovsky.1999:21).

Do ponto de vista econômico e social, prevalecem as regras e os controles híbridos prescritos na lógica de regulamentação do Estado nacional-desenvolvimentista, mas também são introduzidas políticas fundadas no neoliberalismo. Ambos traçam regulamentos e complementam-se por prescrições que almejam, com seguridade, o êxito e a acumulação do capital. Está em curso a internacionalização da produção capitalista, fenômeno produzido pela desregulamentação do capital financeiro e pela expansão dos meios de comunicação e via satélite disponíveis, mas que se singulariza pela agudeza com que danifica os sistemas de proteção do trabalhador; pela deslealdade na competição entre os estados; pela capacidade de exclusão dos já penalizados e pela desenfreada racionalidade exigida das instituições, dos setores produtivos, das três instâncias de governo e das pessoas. Entre as cruzadas atuais, o processo de globalização impulsionou a crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais com ênfase maior no comércio e na acirrada competição entre os Estados por investimentos externos em detrimento da produção interna. Isso não significa caminhar para a adoção de políticas uniformes; ao contrário, a diversidade étnica, cultural, econômica e a história de cada civilização corroboram para que se afirme ser regra a heterogeneidade.

A organização institucional dos setores da sociedade civil, a formação escolar e profissional dos cidadãos, a capacidade de criatividade e inventabilidade deformaram e reformaram a fisionomia do capitalismo nessas regiões, registrando-se uma contradição. De uma parte, a política econômica adotada pelo governo federal, desde 1990, subordina às prescrições e às estratégias estabelecidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, para cuja consecução, os últimos governos utilizaram dois instrumentos

políticos: um a substituição de ministros indesejáveis e, outro, a adoção contínua de medidas provisórias e de emendas constitucionais. Agregam-se, ainda, as alianças seladas com os gestores externos em época de transição de governo e a transferência das decisões econômicas para instituições burocráticas cujos membros são nomeados pelo presidente para, em seguida, serem submetidos à aprovação do Congresso Nacional. De outra, apesar das barreiras e dos pactos dos parlamentares, também são potenciais as forças do Congresso Nacional, das eleições partidárias, das associações e das organizações sociais, das entidades sindicais, científicas e acadêmicas, forças reais para alterar a relação entre o Estado e a sociedade civil pelo confronto de interesses de classes e lutas entre as classes.

Outro elemento complementar dessa conjuntura são os processos de fusões e de formação de corporações empresariais, comerciais e financeiras num gigantesco bloco heterogêneo com poderes de intervenção, visando a implementação de investimentos seguros ininterruptos, imediatos e rentáveis em âmbito internacional. Esse processo abriu caminho para a consolidação de uma nova geração de financeiras agrupadas em torno de bancos mercantis: investidores institucionais, corretoras de ações e companhias de seguros tornaram-se os administradores do dinheiro cada vez mais afastados de funções empresarias na economia real, direcionando suas atividades financeiras que escapam da regulamentação do Estado, mas incluem transações especulativas no mercado monetário. As inovações advindas das telecomunicações, dos avanços da micro-eletrônica e da crescente liberalização dos movimentos de capitais entre as principais praças de negócios buscam não só reduzir os riscos de flutuações abruptas dos preços e dos papéis, mas também contornar as restrições de liquidez de pagamentos, minimizando as perdas de rendimentos e de capital.<sup>16</sup> Nesse sistema, globalizado e regionalizado, o poder do Estado tem sancionado deliberadamente o progresso dos monopólios privados: o grande capital destrói o pequeno em todas as suas formas (Chossudovsky.1999:15). Nas duas últimas décadas, a concentração de poder favoreceu a fusão de grandes empresas, os bancos e o capital financeiro internacional, presentes nos consórcios, nas corporações, nas fusões, nos

---

<sup>16</sup> BELLUZZO, L. G.( 1998) Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES. M. e FIORI. J.L **Poder e dinheiro - uma economia política da globalização**. Petrópolis. Ed. Vozes. p.151.

conglomerados comerciais, exigindo a intervenção do Estado, através de ações, de regulamentações e de medidas que lhes possibilitassem aferir lucros e rendas.

Por outro lado, o padrão de desenvolvimento dos Estados na América Latina vem sendo construído através de políticas restritivas e desintegradoras, que se somam às atuais políticas e estratégias de retomada de crescimento dentro da lógica de restrição/acumulação propugnada pelas instituições financeiras. Por força dos interesses do capital financeiro internacional, vem ocorrendo uma fragmentação do país em pedaços econômicos, sendo que o capital determina o quanto vale cada pedaço, induz o melhor espaço geográfico para instalação de empresas, o quanto vale a população que nele vive e o quanto é capaz de consumir. Essa operação, realizada com o consentimento do governo federal e dos governos estaduais e municipais, dinamiza-se pela disputa de lugares onde o capital possa melhor aferir lucros sem riscos e sobressaltos. Essa política de consentimento das atividades especulativas do capital em detrimento das atividades de produção interna, apoiada em instrumentos constitucionais e regulamentos, exponenciou a exclusão social, gerou a miséria estrutural e incitou o individualismo, a racionalidade técnica, o anticomunitário e o antiestatal. Esse fenômeno da fragmentação político-financeira das regiões no país, em que o capital financeiro tributa o quanto vale e quanto é possível arrecadar através de investimentos e de consumo, provocou danos preocupantes. Entre eles, a manutenção do enriquecimento das elites conservadoras nacionais, a não tributação do capital externo nem a tributação sob as grandes fortunas internas e o crescimento dos índices de empobrecimento da maioria da população excluída dos serviços públicos fundamentais.

Nos últimos anos, alargaram-se as distâncias entre países desenvolvidos e emergentes, pois as fusões de megaempresas e de bancos, bem como o aparecimento das corporações financeiras, exacerbaram a divisão internacional do trabalho e do conhecimento, lançando Estados inteiros em situação de exclusão e de desvantagem. A América Latina e o Caribe, particularmente o Brasil, vêem-se diante de um crescimento econômico moderado que não se traduziu em desenvolvimento social, mas que, ao contrário, multiplicou os índices de pobreza, de desemprego e de subemprego com poucas perspectivas de modificações. Pelos aspectos culturais e históricos e pelas razões da

própria organização e complexidade social e econômica, o Estado nacional-desenvolvimentista interveio na provisão de bens públicos, no desenvolvimento industrial e na expansão de subvenções, subsídios e isenções ao setor privado empresarial, além de favorecer o monopólio estatal em setores estratégicos e de segurança nacional. A história da organização cultural, econômica e as complexidades produzidas na sociedade brasileira geraram um Estado nacional-desenvolvimentista, vinculado à ampliação dos serviços sociais e às funções vicárias, provedor de rendas, de riquezas e de benefícios, absorvidos pelo setor privado e redistribuídos nele próprio.

No âmbito social, são aviltantes os índices de pobreza explícita na América Latina: ausência e ineficiência das políticas sociais, baixos níveis de escolaridade; demonstrando e denunciando a subalternidade sempre renovada<sup>17</sup>. Os trabalhos divulgados no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD- pela Organização das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e pela Cepal<sup>18</sup> demonstram categoricamente que a melhoria dos indicadores econômicos não significa, automaticamente, melhoria das condições de vida da população. O desenvolvimento econômico não se traslada mecanicamente para seus habitantes. Ao contrário, em diversos países, o desenvolvimento da década de oitenta coexistiu com a deterioração social da grande maioria, originando a miséria familiar com o agravamento dos índices de pobreza, de falta de escolarização, de analfabetismo funcional, de desnutrição e de desemprego urbano.

Essa conjuntura socioeconômica e seus reflexos na vida política associam-se a uma combinação de forças interdependentes e interligadas: a terceira revolução tecnológica, que se expressa no processamento e transmissão de informações, na inteligência artificial, na engenharia genética, nas telecomunicações virtual e via satélite, na cibernética e na informática ( Cano.1993:52; Tavares e Fiori.1996:153; Mello.b.1992:60); na automatização e vertiginosa mobilidade do capital financeiro; na formação de áreas de livre comércio, blocos econômicos interligados e interdependentes - Tratado do Livre Comércio, União Européia, Mercosul, NAFTA, Mercado Comum Árabe e Cooperação

---

<sup>17</sup> SOARES, Laura. T.R. (1995) *Ajuste neoliberal e desajuste na América Latina*. Instituto de Economia Tese de Doutorado Unicamp. Campinas. CEPAL (1992) *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. Santiago- Chile.

Econômica da Ásia-Pacífico; no crescimento dos processos migratórios no sentido sul/norte, acompanhado do ressurgimento de xenofobias, nacionalismos e racismos; no crescimento da dívida externa; na propagação da pobreza e da indigência, acompanhada de desemprego e subemprego urbano, de níveis crescentes de violência, de criminalidade, de anomia, de desorganização social, de estagnação do PIB per capita, de ausência de políticas de saúde pública (Borón.1994:185 e Borón.1995:83).

No setor econômico, não são menores as alterações: processos de terceirização, avanços da tecnologia parcialmente empregados nas grandes indústrias e fábricas, fusão de empresas e de bancos, agilização das ações do sistema financeiro internacional favorecidas pelo acesso à comunicação virtual e por satélites e corporações comerciais e financeiras que disputam maiores taxas de lucros e competitividade. As alterações do setor são devidas, ainda, à reduzida média de escolaridade dos trabalhadores associada à incorporação de novos padrões de consumo, preferencialmente norte-americanos; à afirmação de outros grupos étnico-culturais fazendo-se presentes, exigindo direitos humanos e sociais que acabaram impulsionando outras necessidades, valores éticos e comportamentos (Barnés de Castro.1995:6). Esse conjunto de fatores vigentes na sociedade atual contribui para um outro reordenamento institucional dos países, revelando o esgotamento de teorias e de modelos de desenvolvimento econômico, a caducidade de modelos de industrialização, o agravamento das finanças públicas dos Estados, o dismantelamento de programas estatais de promoção de bem-estar, o enfraquecimento das instituições socioeducacionais, o acelerado índice de desemprego urbano e de miséria.

Trata-se de uma conjuntura histórica complexa, com multiplicidades de forças e de interesses em que coexiste um antagonismo: de um lado, o movimento de capitais tornou-se cada vez mais indisciplinado, escapando dos controles e pairando acima dos governos nacionais; de outro, a continuidade de declarações, exigindo um papel interventor e decisivo do Estado na economia e na relação capital/trabalho. Acrescente-se, ainda, que é o padrão de acumulação real e potencial que define o lugar dos Estados

---

<sup>18</sup>PNUD- (1992.1993.1994) **Informes sobre desarrollo humano**. UNICEF- (1987) **Ajuste con rostro humano**. Siglo XXI. CEPAL-(1990) **Transformación productiva con equidad**. Santiago. Chile.

capitalistas e dos governos no circuito financeiro internacionalizado e operado por grandes bancos e megaempresas comerciais, à margem de qualquer regulamentação ou supervisão dos bancos centrais, acentuando, sobremaneira, a tendência à expansão dos empréstimos, sendo os agentes endividados submetidos a taxas de juros elevadas. O resultado é a constituição de outro padrão de acumulação capitalista que adquire viabilidade por meio da produção, do comércio, das finanças e do trabalho que têm seus aspectos essenciais modificados e orientados para a mais rude exploração do trabalhador, quando não ocorre o desemprego, gerado tanto pela estagnação como pelo crescimento econômico. Essas considerações são confirmadas por (Hosbsbawm.1996:403): “ a tendência geral da industrialização foi substituir a capacidade humana pela capacidade das máquinas, o trabalho humano por forças mecânicas, jogando com isso pessoas para fora dos empregos. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhorassem: não voltariam jamais.”

Nestas últimas décadas de reestruturação produtiva capitalista, o que se registra também é a desestruturação social e do trabalho. As prescrições instituídas pela doutrina neoliberal são no sentido de inibir as tímidas conquistas ensejadas pelas políticas sociais e de proteção ao trabalhador, suprimindo-as. Institucionaliza-se a provisoriade das relações trabalhistas e impõe-se a terceirização de algumas fases do processo produtivo. Acirra-se a competitividade entre empresas, entre instituições e entre as pessoas, de tal modo que, para as últimas, o aprender permanentemente, o refletir criticamente, o agir responsabilmente e o comportar-se com flexibilidade constituem requisitos e habilidades indispensáveis para a reestruturação dos processos de produção na ótica dos dirigentes mundiais. Na economia automatizada, não há empregos para todos, tanto a estagnação como o crescimento advindo dos inventos tecnológicos geram o desemprego e tornam as oportunidades cada vez mais desiguais. Mesmo assim, há quem diga que todos têm oportunidades iguais e que situações de pobreza seriam atribuídas à indolência, à desqualificação profissional ou à incapacidade do trabalhador. Mas, o que se verifica é que o grau de exploração e apropriação da mais-valia cresce de forma assustadora, aproveitando-se a maioria dos empresários das possibilidades da associação de lucros crescentes com o emprego de tecnologias poupadoras de mão-de-obra para

acuar os trabalhadores, forçando-os a aceitar condições precárias de contratação (Chinali.1998:15). A redução de postos de trabalho, acompanhada da sofisticação da automação e da precarização das relações trabalhistas, coloca em discussão a responsabilidade da educação pública quanto à formação do trabalhador que irá atuar nesse mercado.

A política de confluência da educação básica pública com o mercado de trabalho possui ambigüidades e postula uma formação educacional que resulte num trabalhador reflexivo dentro dos parâmetros da produção. A política da educação profissional, arts. 39 a 42 da Lei n. 9394/96, consubstanciada no Decreto n. 2208, de 17 de abril de 1997, e na Portaria n°. 646, de 14 de maio de 1997, introduz conceitos como empregabilidade, flexibilidade e adaptabilidade, assumindo como objetivos a formação profissional nas modalidades básica, técnica e tecnológica; a especialização e o aperfeiçoamento; a requalificação e a reinserção no trabalho. A idéia contida nos documentos postula a articulação permanente entre educação, trabalho e tecnologia, através da educação profissional ( Lei n. 9394/96 art.39 a 42) posterior ou concomitante com o ensino médio, fundada na necessidade de flexibilidade e dinâmica do mercado e reduz as possibilidades de emprego até mesmo para os profissionais qualificados. Mas, os investimentos educacionais motivados pelo raciocínio economicista apresentam contradições: primeiro, as tendências político-sociais associadas à nova ordem econômica são exatamente contrapostas à inclusão social e trabalhista; segundo, as tendências das novas tecnologias são intensificadoras de capital e liberadoras de mão de obra, mas exigem profissionais cada vez mais qualificados e flexíveis; terceiro deve-se considerar, ainda, que a automação e os inventos da tecnologia reduzem as possibilidades de emprego até para os qualificados. Portanto, o discurso político da necessidade premente de elevar-se o padrão de escolaridade das massas, devido a requisitos econômicos modernizantes, não faz sentido e encobre os reais fatores indutores do desemprego estrutural urbano (Costa. 1994:514).

Esse contexto favorece a implementação das políticas e estratégias do Banco Mundial que, com profissão de fé nas reformas socioeducacionais, sob o consentimento de parte do Ministério da Educação, propõe medidas para a educação básica pública, que na

prática são reprodução dos modismos externos, sem o devido discernimento crítico por parte dos gestores nacionais. Nesse sentido, a ausência de um projeto nacional, articulado pelo governo federal, que conceba uma educação básica pública e de qualidade torna-a cada vez mais vulnerável aos projetos externos. Mais que isso, conduz à absorção acrítica de projetos e programas, ao uso inadequado de conceitos e a americanização cultural dos Estados submetidos. Essa atitude vem acompanhada da destruição dos etnos culturais e dos princípios; promove o esvaziamento da identidade e a domesticação da inteligência de sua população cuja materialidade se expressa em não ultrapassar os limites preconizados para a produção do conhecimento científico e tecnológico no Brasil e na América latina.

As instituições científicas e educacionais públicas chamadas à formação profissional de qualidade, à reflexão, à produção de conhecimento e à crítica das questões de seu tempo também vêm sendo asfixiadas política e financeiramente, sendo-lhes impostas prescrições de racionalidade técnica e instrumental associada ao tempo ditado pelo mercado, a fim de alcançar um duplo objetivo: primeiro, mantê-las excluídas do inventar, da reflexão crítica e do produzir o conhecimento científico e tecnológico; e, segundo, enquadrá-las dentro do mínimo necessário apenas para reproduzir e consumir a produção importada e para retroalimentar a intervenção/subordinação. Se perde a memória e a força de inventar, se não fixa os empréstimos feitos de outros povos, produzindo novos instrumentos e conceitos, num equilíbrio sempre instável, mas progressivo e de refinamento, em suma, se um povo é condenado a só consumir os resultados técnicos dos outros seres coletivos, ele tende a perder sua individualidade, ele passa à sua morte passiva (Romano.1998: 44). Mesmo assim, a produção científica move-se, embora a uma considerável distância dos problemas imediatos, e, por essa razão, seus resultados parecem irrelevantes ou abstratos (Wolff.1993:55). As atuais circunstâncias exigem do trabalhador qualificação profissional, competências e habilidades cognitivas que o tornem apto para a empregabilidade e adaptabilidade, mas ocultam simultaneamente, um processo de compressão dos salários e dos direitos; de deterioração das condições de trabalho; de comprometimento das conquistas trabalhistas; de eliminação de postos; de

redução do número de trabalhadores; de simplificação de tarefas; de expropriação da mais-valia e de fortalecimento das forças empresariais.<sup>19</sup>

Outro elemento dessa conjuntura, na América Latina em geral e no Brasil, em particular, refere-se à nova forma de dominação econômica e política. A aplicação do ajuste estrutural favoreceu, na maioria dos países devedores, a internacionalização da política macroeconômica sob o controle direto do Fundo Monetário e do Banco Mundial e subordinou os governos nacionais. Na prática, modificaram o desenho jurídico-institucional dos Estados e a vida social, passando a atuar como gerenciadoras de sua política macroeconômica. Nos países devedores, o Banco Central e Ministérios da Fazenda e Planejamento são reorganizados freqüentemente em conluio com as burocracias partidárias e políticas locais para executar e enquadrar a sociedade nos moldes por eles prescritos. Como medida de controle, as instituições nacionais são enfraquecidas e é instalada uma tutela econômica fundada na racionalidade, na submissão e nos empréstimos com taxas de juros elevadas. Na realidade, há um governo paralelo que atua acima da sociedade civil em defesa dos interesses da burocracia internacional, das elites nacionais e das corporações financeiras. Uma vez nomeados, os burocratas dos Ministérios e do Banco Central distanciam-se dos interesses nacionais e ficam cada vez mais subordinados às instituições financeiras internacionais<sup>20</sup>.

As prescrições externas tornaram-se visíveis nas alterações dos instrumentos jurídico-constitucionais que são utilizados para tomada de decisões políticas e econômicas pelo governo federal e pelas elites conservadoras protegidas pelo aparelho burocrático estatal. Cabe lembrar, como exemplo, a Constituição Federal de 1988, que, no art. 62, prescreve, “ em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias -MP-, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”; e, no art. 84, XXVI, nas atribuições do Presidente completa “adotar medidas provisórias com força de lei.” Esse instrumento constitucional, amplamente utilizado pelo Executivo Federal mediante poderes constitucionais ou contingências

---

<sup>19</sup> CHINALI(1998) **Fênix e a globalização ou Malthus revisitado**. Tese de Doutorado. Campinas. Faculdade de Educação. COSTA. M. (1994) Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. In: **Educação e Sociedade**. N. 49. CEDES. Campinas. Ano. XV.

casuísticas, encaminha ao Poder Legislativo medidas provisórias que são transformadas em leis.

Ao contrário do que ocorreu nos países em que as políticas de ajuste dos anos 80 se apoiaram em pactos de ampla envergadura, a opção das elites conservadoras brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu no fortalecimento do Poder Executivo em face do Poder Legislativo. A tendência que prevaleceu sob o regime militar (1964-1985) de governar através de decretos-leis foi substituída, a partir da Constituição de 1988, pela figura das medidas provisórias (MPs). Essas medidas, previstas para conjunturas excepcionais, têm sido empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os pacotes voltados para a estabilização econômica e os programas de ajuste, como também políticas setoriais, tanto na esfera econômica como no campo social, educacional e cultural.<sup>21</sup> Os dados registram que, entre 1985 e 1988, foram promulgados 376 decretos-leis e, após a promulgação da Constituição de 1988, fim do governo Sarney e primeiros meses do 1º mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram editadas e reeditadas mais de nove centenas de medidas provisórias. O Poder Executivo efetivamente usurpou a função legislativa, transformando a Câmara Federal numa instância subordinada e atrelada à iniciativa da burocracia governamental voltada para fins neoliberais (Diniz.1996:16).

No âmbito interno, as decisões econômicas e políticas que alteram significativamente a vida da maioria da população são tomadas pela equipe econômica dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e pelo presidente do Banco Central, com a anuência do Presidente da República. Esses burocratas nacionais, nomeados pelo presidente a partir dos acordos político-partidários passam a responder às instituições financeiras internacionais. “O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional (e nacional) para supervisionar as economias nacionais por meio da deliberada manipulação das forças do mercado (Chossudovsky.1999:12)”. Na visão dos gestores das agências internacionais, as “nações de todos os quadrantes são chamadas a

---

<sup>20</sup> CHOSSUDOVSKY, M. (1999) **A globalização da pobreza - impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo. Ed. Moderna. P. 28.

<sup>21</sup> DINIZ, E ( 1996) *Em busca de um novo paradigma - a reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. In: **São Paulo em Perspectiva**. Fundação Seade. Vol. 10. N. 4. p.16.

mergulhar em reformas sobre as quais apenas uma coisa poder ser conhecida com segurança: elas piorarão a situação da maioria das pessoas por algum tempo. Recomenda-se enfaticamente a elas (países latinos) que atropelem o processo democrático, pela introdução de reformas com tal rapidez que os cidadãos não tenham tempo de se mobilizarem eficazmente contra elas. Mesmo quando as dores das reformas já se fizeram sentir os políticos são exortados a manter o curso, e a maioria o faz (Przerwoski.1993.210).”

No Brasil, os últimos governos cederam às determinações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e, presos numa armadilha de empréstimos externos, de juros elevados e de crescimento da dívida externa e da dívida pública interna dos estados, foram distanciando-se cada vez mais das demandas internas. Submetidos a prescrições externas, os governos centraram-se na estratégia de desenvolvimento que privilegia a inserção internacional em detrimento da produção científica e tecnológica, da inclusão social e dos investimentos na produção interna, além da redução política das conquistas sindicais e trabalhistas e da compressão do peso político dos trabalhadores nas negociações, condenando-os a sinistros processos de exploração. Mesmo sabendo que “colocar a competitividade internacional como objetivo estratégico ao qual tudo se subordina é instalar-se numa situação de dependência similar à época pré industrial” (Furtado.1998:75), os governos nacionais capitularam.

Segundo a lógica das instituições financeiras internacionais, os países do cone sul tiveram suas economias desviadas do rumo do desenvolvimento capitalista por decisões políticas, eleitorais e econômicas, nem sempre dirigida pelo mercado. Este sim seria um coordenador justo e racional das atividades humanas. Portanto, para conter os desvios de comportamento regidos pelos desejos, tradições, valores, crenças e contingências (Hayek.1977:39), foi necessário reconduzir os indivíduos à lógica do mercado, de tal maneira que o indivíduo não pensasse, antes fosse pensado pelas normas e pelas regras, enfim, um ser obediente. Suas preferências deveriam ser constituídas, reescaloadas, dirigidas e controladas sob a égide do mercado, representado pelos doutrinadores do Consenso de Washington em 1989.

De fato, a alternância entre livres mercados e políticas protecionistas marca as formas encontradas pelo modo de produção capitalista para metamorfosear-se e reproduzir-se, especialmente a partir dos anos oitenta, quando a social-democracia tornou-se a forma política mais adequada para coordenar ou dotar de credibilidade as ações que beneficiariam parcelas da classe trabalhadora européia. Na América Latina, algumas possibilidades de estabilidade política, de direcionamento social dos gastos públicos, de extensão dos direitos sociais e do sistema de proteção aos trabalhadores foram sistematicamente combatidos pelo reordenamento financeiro dirigido pelos Estados Unidos, contestando a arrogância da razão, isto é, a teoria keynesiana, e afirmando os insucessos da planificação (Hayek.1977:69). A democracia sem limites, a vulnerabilidade dos governos às demandas sociais procedentes das decisões eleitorais, a economia planificada, a excessiva intervenção do Estado na regulação econômica e a tirania das massas eram fatores que conduziram à servidão e, para contornar esses desvios, foram tomadas medidas ideológicas, políticas e econômicas em forma de dogmas de fé, ou como dizem os neoliberais, “não deixar que as classes sociais pensem, pensemos por elas”. O Banco Mundial apropriou-se desse pressuposto e passou a afirmar que os países em desenvolvimento são incapazes, por si sós, de mudar as suas políticas na direção correta, necessitando da ajuda externa e de mecanismos de pressão para efetivar as mudanças requeridas (Leher.1998:205).

Mas, quais os desvios a serem corrigidos, segundo a ótica dos neoliberais? Qual o projeto de desenvolvimento econômico a ser combatido? E qual o outro modelo a ser incorporado? Na ótica do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, são desvios políticos: a intervenção estatal na economia, a burocracia ineficiente, a centralização administrativa, a proteção estatal interna, o excesso de gastos públicos, as políticas sociais de orientação social-democrata, a participação eleitoral da maioria, as instabilidades políticas e partidárias, a democracia sem limites, a política nacional-desenvolvimentista-populista e a arrogância da razão. Os desvios econômicos seriam: a planificação, a intervenção e a regulação estatal, as políticas protecionistas, a estrutura fundiária, o financiamento da industrialização, a ausência de estratégias agressivas do empresariado para o desenvolvimento tecnológico, o monopólio privado e estatal, as

burocracias econômicas, o estatismo, a fragilização fiscal, a desestabilização monetária, a inflação, a economia fechada, a moeda desacreditada, o desequilíbrio orçamentário nas três instâncias governamentais, os subsídios aos agricultores, o tabelamento e o congelamento dos preços, a regulamentação de salários, o insuficiente uso de equipamentos tecnológicos, as subvenções, a oferta desmesurada de serviços públicos e a inadimplência dos estados e dos municípios. Completam o quadro os desvios sociais e educacionais: decisões que passam pelo sufrágio universal, o crescimento dos sindicatos, a subvenção total dos serviços públicos, a rigidez dos contratos trabalhistas, as políticas de proteção ao trabalhador, as políticas redistributivas e compensatórias, o financiamento da educação pública no ensino médio e superior, subsídios à produção do conhecimento científico e tecnológico, a baixa escolaridade da mulher, o excesso de funcionalismo público e o financiamento das universidades públicas. Esses formaram um conjunto de desvios a serem superados, de barreiras a serem demolidas para que, sem riscos, outro modelo de desenvolvimento viesse encontrar abrigo.

### **1.3. A continuidade das questões sociais e educacionais dos Estados da América Latina**

Historicamente, o Estado capitalista desempenhou um papel medular no desenvolvimento e no crescimento dos mercados na Europa, Japão, Estados Unidos e América Latina. A participação estatal foi decisiva na economia; nos transportes aéreos, ferroviário, rodoviário e hidroviário; nas telecomunicações; nas extensões agrárias; no provimento da infra-estrutura industrial e portuária; na viabilização dos serviços aduaneiros e dos monopólios indispensáveis à consolidação do capitalismo.<sup>22</sup> Alguns fatos históricos influenciaram diretamente o Estado capitalista: primeiro, a Revolução Russa de 1917, que aboliu a propriedade privada e confiou ao Estado toda planificação centralizada; segundo, o fim do socialismo russo, em 1989; terceiro, as disfunções do mercado, expressas na grande depressão de 1929, a que se soma a 2ª Guerra Mundial de 1939-45; quarto, a dissolução, nos anos sessenta, dos impérios coloniais europeus na África e na Ásia; e, quinto, o fortalecimento de instituições supra estatais: Banco Mundial, Fundo

---

<sup>22</sup> Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington.. D. C. cap. 1

Monetário e a constituição do Grupo dos Sete - G-7- composto pelos países: Estados Unidos, Canadá, Japão, Inglaterra, Alemanha, França e Itália, detentores de um poder de decisão dominante no mundo contemporâneo.

Existem estudos<sup>23</sup> disponíveis sobre o Estado capitalista da América Latina em que os autores buscam explicar as alterações a que o mesmo constantemente é submetido. Mas, o propósito deste estudo não é aprofundar a discussão teórica vigente sobre o Estado capitalista, é antes uma leitura do tipo de Estado que vem dirigindo o modelo de desenvolvimento econômico e, simultaneamente, imprimindo a direção política para a educação pública. Os fatos históricos vêm demonstrando que o modelo político-econômico de desenvolvimento, em seus diferentes períodos, foi implementado em detrimento de um projeto de desenvolvimento educacional cuja perspectiva não deveria ultrapassar os interesses das elites conservadoras nacionais. De modo que as políticas públicas são de governo, temporárias, sujeitas às injunções político-partidárias e, quase sempre, exponenciam as desigualdades sociais e regionais. Tal encaminhamento tornou-se prática não por ausência de propostas das associações e das entidades, mas porque essas demandas originadas na sociedade civil diferiam do modelo econômico e dos interesses das elites.

Nessa perspectiva, o entendimento correto do papel do Estado, numa sociedade capitalista, passa pelo exame de seu envolvimento no campo ideológico e de sua atuação concreta em termos das políticas sociais (Pires.1995:16). O Estado, desde o início do processo de industrialização, adquiriu funções econômicas e sociais essenciais, além de garantir as condições gerais de funcionamento do sistema. No entanto, nas últimas décadas, passou a dirigir sistematicamente a reprodução do capital através das mediações que se sobrepõem à produção, mas que se situam na esfera da circulação desregulada. Essa realidade acentua as suas próprias contradições. O Estado capitalista serve aos interesses de uma classe dominante, mas também dialoga com os interesses de todas as

---

<sup>23</sup>LECHNER, Nobert. (1983) **Estado y política en América Latina**. México. Ed. Siglo XXI. Ver "Los Estudios sobre el Estado en América Latina". p. 301-334. TILMAN, E. (1979) **El Estado en la periferia capitalista**. México. Siglo XXI. JESSOP, Bob. Teorias recientes sobre el Estado capitalista p.181-219. In. **Criticas de la economia política**. México. Ediciones Caballito n.16\17 julio-diciembre.1980. BORON, Atilio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. (1994) São Paulo. Ed. Paz e Terra. Ver

classes sociais. Explicita-se, assim, uma de suas contradições: servir aos interesses da acumulação do capital, da qual depende para manter-se economicamente, e, ao mesmo tempo, legitimar-se perante as massas (Pires.1995:17).

As alterações sociais e econômicas advindas da ininterrupta circulação do capital financeiro acentuaram uma característica essencial da forma de intervenção do Estado em resposta às demandas das elites nacionais e da sociedade civil. Diz respeito à sua capacidade de atender as exigências do capital internacional e nacional e de reagir contra as mesmas. Em outras palavras, como o Estado responde à parte da elite financeira portadora de interesses específicos, sem indispor-se com os demais componentes e com as demandas provenientes da sociedade? Se a construção do consentimento deve ter uma base material e ideológica conjuntamente articulada, onde e em que se assenta essa base material?

A realidade social indica que as questões sociais e destas as educacionais são em essência questões que demandam uma política consistente, articulada pelo Estado. Ou seja, assumir efetivamente as políticas sociais como direito dos cidadãos e dever do Estado, superando a natureza compensatória e assistencialista; ser o articulador de ações nacionais e de responsabilidade do poder público institucionalizado que assegurem os direitos dos trabalhadores; reconstruir a política social a partir das demandas nascidas na sociedade; reconhecer a pobreza, o desemprego, o analfabetismo, a indigência enquanto parte das condições degenerativas produzidas e reproduzidas no interior do capitalismo; responsabilizar-se pela ampliação das políticas sociais e viabilizá-las, o que implica redimensionar os recursos orçamentários, priorizar as demandas nacionais e assumir o financiamento público das políticas sociais fundadas na concepção de direito.

Nas três últimas décadas, algumas razões explicam a centralidade dos estudos sobre o Estado: a) ocorre um processo de acumulação de capitais conduzido por uma elite internacional acima dos Estados, b) permanência de uma crise do Estado capitalista democrático, que não consegue prover as demandas da sociedade e as por ele provocadas, c) declínio da experiência do Estado Socialista, d) exigências para a

redefinição das atribuições do Estado nas sociedades capitalistas retardatárias (Borón. 1994:243), e) insuficiência das teorias, f) recessão produzida nas economias avançadas e o modo como as mesmas têm trasladado parte de seus efeitos à periferia, g) políticas comerciais protecionistas internas conjugadas com políticas liberais para os devedores e i) aparecimento de decisões supra estatais. Segundo os autores Sonntag & Valecillos (1986: 15), três elementos têm possibilitado a renovação de estudos sobre o Estado.

Primero considera el crecimiento de los aparatos de Estado, y de las funciones que cumple, así como por las nuevas y cambiantes relaciones entre los diferentes aparatos dentro del Estado y entre éste y el sector privado, segundo, el reconocimiento de la ausencia en los escritos de Marx y Engels de una teoría del Estado sistemática y comprensivamente formulada, así como de la inutilidad de proceder a la elaboración de una teoría del Estado derivada en forma abstracta del pensamiento marxista clásico y sin tomar en cuenta la vasta experiencia histórica que ha cambiado los términos del problema desde los tiempos de Marx, e tercero, remite a la discusión sobre la naturaleza de clase de las sociedades socialistas y la economía de la Unión Soviética.

Tal investigación es particularmente relevante en el período actual de continua crisis económica mundial e intervención estatal creciente para reestructurar el sistema industrial y financiero.<sup>24</sup>

O Estado, tal como formulado pelo progressismo positivista do século passado e revisto por várias tendências político-ideológicas e teóricas deste século, reaparece como uma incógnita. É verdade que não dispomos de nenhuma teoria sustentável acerca do Estado periférico, ou mesmo latino-americano... a maior parte da reflexão desenvolvida obedeceu antes a cânones doutrinários ou estratégicos, do que a parâmetros científicos. Mas, por outro lado, cabe observar que, apesar dessas limitações, e, em particular, depois dos anos 60/70, no contexto das decepções desenvolvimentistas e sob o impacto dos golpes militares e dos regimes autoritários, o Estado passa a ocupar uma posição de destaque na pesquisa e interpretação da especificidade histórica latino-americana.<sup>25</sup>

O imprudente e apressado abandono do conceito de Estado que havia desempenhado um papel crucial no desenvolvimento do pensamento político do Ocidente foi, em pouco tempo, duramente condenado pela história. Já na década de 70, a penetração da produção teórica latino-americana na

<sup>24</sup>JESSOP, Bob. (1980) Teorias recientes sobre el Estado capitalista. In: **Criticas de la economía política**. México. Ediciones. El Caballito N. 16/17 julio-diciembre. p. 182

<sup>25</sup>FIORI, José L (1995). **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Editora .UERJ p. 61

academia estadunidense havia precipitado um intenso debate teórico sobre a riqueza da nova problemática extraída da turbulenta história latino-americana<sup>26</sup>

Desde finales de los años cincuenta el Estado se ha vuelto tema central de la investigación marxista, tanto na Europa como en Estados Unidos. No es difícil explicar esto. La participación gubernamental social y económica cada vez mayor en las economías industriales modernas, incluyendo a las democracias capitalistas occidentales, una participación que afeta los servicios sociales, el empleo, los medios informativos y hasta la propia producción y el fin del estalinismo y de la Guerra Fría. Ese deshielo marcó el comienzo de un periodo en que los partidos comunistas occidentales se abrieron intelectualmente y pudieron mostrar independencia de la Unión Soviética, y la abierta represión antimarxista se aclamó en Estados Unidos.<sup>27</sup>

Os autores citados reforçam o argumento da necessidade de reflexão crítica sobre os mecanismos possíveis de serem utilizados pela sociedade civil para o controle do Estado no que se refere às políticas sociais particularmente, políticas de educação. Assim, esta seção tem como propósito mostrar as estratégias de intervenção encetadas pelas instituições financeiras nos Estados da América Latina, nas décadas de 80/90 e, em seguida, examinar as mutações exigidas das instituições escolares públicas enquanto co-executoras do programa de estabilização econômica e de reformas educacionais. Como os Estados da América Latina foram transformados em Estados neoliberais? Que fatores estiveram presentes na transição de um Estado nacional-desenvolvimentista para a experiência política dos social-democratas que culminou na ofensiva dos propugnadores do Estado neoliberal?<sup>28</sup>

Durante as décadas posteriores à 2ª Guerra Mundial, a sociedade deparou-se com a velocidade do crescimento demográfico, processos de urbanização acelerados, baixa escolaridade da população, necessidade de profissionais qualificados para a indústria, necessidade de investimento em ciência e pesquisas, insuficiente qualificação profissional, poucos investimentos em infra-estrutura e no campo das políticas públicas.

<sup>26</sup>BORÓN, Atilio (1994) **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo. Paz e Terra. p.244-245.

<sup>27</sup>CARNOY, M. (1993) **El Estado y la teoría política**. México. Alianza editorial. p. 63.

<sup>28</sup> En esencia, el estado liberal se construyó para favorecer y sostener a través de sus actos de gobierno la dominación de clase de la burguesía sobre la sociedad en su conjunto. Éste era el fin hacia el que se dirigían en última instancia sus principios institucionales, así como la razón de su contraste aparente com

Consubstanciaram-se entre os governos e as elites dirigentes nacionais e internacionais as políticas voltadas para a introspeção dos princípios da atividade produtiva capitalista e alargamento da intervenção estatal. O Estado brasileiro de natureza jurídico-constitucional absorveu os parâmetros privados, tornando-os equivalentes às suas funções públicas haja vista o germe das funções vicárias como mecanismos políticos de funcionamento e de pactos políticos.

O diagnóstico apurado pelos doutrinadores do Consenso de Washington sobre a crise econômica do início dos anos 80 apontou que as raízes estavam na estratégia de desenvolvimento econômico adotada no período pós-guerra, baseada no modelo de industrialização via substituição de importações. Essa estratégia teria resultado em um padrão de crescimento inadequado e gerado más alocações para os recursos públicos. O cerne das críticas foi centrado no papel do Estado, nos investimentos públicos excessivos, que teriam provocado a escassez de poupança disponível para o setor privado, e em empresas públicas que assumiram setores possíveis de serem ocupados pelo mercado. A proteção do Estado às empresas nacionais privadas reduziu sua competitividade externa, desestimulando as exportações. Mas, com muita sutileza, os doutrinadores não só omitiram como também não atribuíram o devido peso aos fatores externos colaboradores do processo de transição do Estado intervencionista para o Estado neoliberal. Os choques energéticos 1973-79, os empréstimos externos para financiar os gastos públicos, as taxas de juros elevadas pagas aos bancos privados credores, a exação da dívida externa pelos credores e a fuga de capitais permaneceram, praticamente, à margem das análises (Portella Filho.1994:103).

Ainda de acordo com o diagnóstico do Consenso de Washington (1989), estava evidente o malogro da política de desenvolvimento vigente na época. A crise culminou com as distorções financeiras na economia mundial associadas ao endividamento dos países devedores cujo modelo de desenvolvimento foi fundado na industrialização com insuficiente uso de tecnologias e na elevação dos gastos públicos do Estado de bem-estar. No entanto, nada foi mencionado sobre a necessidade de reduzir as

dívidas externas ou sobre a natureza improdutiva e especulativa do capital que circulava em busca das melhores taxas de juros. O PIB per capita da região, que crescera 3,2% ao ano durante a década de setenta, regrediu, em média, 0,7% durante o período 1982-88.<sup>29</sup>

Segundo análise de Paul Singer, em decorrência da ordem mundial vigente, empresas multinacionais multiplicaram suas filiais na América Latina e na Ásia. No Brasil, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) assumiu a liderança do processo de industrialização, fixou as metas e negociou com as empresas multinacionais os investimentos necessários à sua realização,<sup>30</sup> favorecendo a recuperação das economias européias e japonesas e importando equipamentos os mais avançados dos Estados Unidos. Essa hegemonia dos Estados Unidos foi confrontada pela França, sob o comando de De Gaulle, que rompeu com a disciplina monetária que o fundo monetário impunha aos países. De Gaulle determinou que a França deixasse de acumular reservas cambiais em dólares, passando a fazê-lo em ouro. Era a crise do dólar (Singer.1998:13). A posição francesa cristalizou um dissenso e representou um ataque à hegemonia norte americana compartilhada no que se denominou trilateral: Estados Unidos, Europa e Japão, diminuindo<sup>31</sup> a partir dos anos 70, o ritmo de crescimento da economia capitalista. De acordo com “os relatórios do Banco Mundial e análises políticas da ONU (1996), a taxa anual média de crescimento do PIB dos países industrializados capitalistas foi de 5,1% em 1960-70, de 3,2 % em 1970-80, de 2,9% em 1981-90 e de 1,5% em 1991-95”.<sup>32</sup>

Em outra análise, os autores Przeworki & Wallerstein<sup>33</sup> afirmam que a ofensiva da direita, iniciada na década de 70, decorreu de uma crise de financiamento do Estado, após o choque do petróleo. “Até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial de compromisso de classe, sob a qual diferentes grupos podiam entrar em

<sup>29</sup> PORTELLA FILHO, P. (1994) O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. In: *Lua Nova*. São Paulo. N. 32. p. 101 a 132.

<sup>30</sup> CARDOSO, M. L ( 1978) **Ideologia do desenvolvimento Brasil: JK-JQ**. São Paulo. Ed. Paz e Terra  
MELLO, J.M. e NOVAIS, F. ( 1998) Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L..M. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras. Cap. 9.

<sup>31</sup> ASSUMANN, H. SANTOS, T. CHOMSKY, N. (1982) **A trilateral - nova fase do capitalismo mundial**. São Paulo. Editora Vozes.

<sup>32</sup> SINGER, P. (1998) Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. In: **São Paulo em Perspectiva**. Fundação Seade. Vol.12. n. 2.p.17.

<sup>33</sup> PRZEWORKI. A & WALLERSTEIN M. ( 1988) O capitalismo democrático numa encruzilhada. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo. N. 22.

conflito nos limites de um sistema capitalista democrático. A crise do keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático. Essa situação tornou-se mais nítida a partir dos anos 70, quando se desenhou um quadro de inflação com baixas taxas de crescimento econômico. Surgiram, então, tentativas de substituir políticas de demanda por outras de oferta”.

Em estudos sobre os Estados da América Latina, os autores Sunkel & Jones apontam um conjunto de elementos indutores da transição de um Estado intervencionista ao Estado neoliberal. Segundo os autores, é preciso examinar esse fenômeno, situando-o no contexto histórico. Assim, a natureza irregular e cíclica do desenvolvimento capitalista a curto, médio e longo prazos; a expansão da demanda e dos mercados internos e internacionais; a modernização industrial e agrícola; a reconstrução europeia e japonesa; os crescentes custos para o Estado; o financiamento de gigantescas instalações militares e de desempenho de funções relativas à redistribuição de rendas e serviços de proteção social; o ímpeto incontrolável do mercado financeiro privado internacional; a crise energética crucial de 1973-79; a estagnação econômica; o desemprego crescente e as pressões inflacionárias formaram os elementos desencadeadores da transição<sup>34</sup>.

Caberia, então, focalizar as relações de diferenças e de continuidades da doutrina liberal do século XVIII, reformada no XIX, apontando as conexões singulares que dizem respeito aos Estados da América Latina e às políticas educacionais nos anos 90. Segundo análise de Fiori, “de Adam Smith a qualquer contemporâneo, a idéia motora, a força utópica do liberalismo seguem sendo as mesmas: primeira, o menos de Estado e de política possível, isto é, a busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados; segunda, a defesa intransigente do individualismo; terceira, o tema da igualdade apareceu nos discursos dos liberais, assim como no dos neoliberais, apenas enquanto igualação de oportunidades ou condições iniciais igualizadas para todos. O liberalismo sempre foi contra a busca de um

---

<sup>34</sup> SUNKEL, O & JONES, S.G. (1990) **O fim de uma ilusão - as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina**. São Paulo. Editora Brasiliense. Cap. 7. Desaceleração do capitalismo nos países industrializados. P. 102-117.

maior grau de igualdade entre os indivíduos e grupos sociais, pela via da intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade<sup>35</sup>.

O autor prossegue, apontando as singularidades nos anos posteriores ao Consenso de Washington. Primeiro, o fato de que, hoje, o individualismo liberal se apresenta com a pretensão explícita de formatar um padrão, ou seja, do individualismo metodológico, uma pretensão de cientificidade que não havia antes. Esse individualismo apresenta-se, nas discussões de políticas de educação e de saúde, sob os conceitos de eficiência, de equilíbrio e de racionalidade que estão subsidiando a teoria econômica amplamente exportada para outros campos do saber teórico e prático. Essa teoria apresenta-se como suporte que dá cientificidade ou uma pseudocientificidade às recomendações da política liberal conservadora dos anos 70/80 e 90.

A segunda diferença estaria no fato de que estas mesmas idéias e políticas se combinaram, de forma virtuosa ou de mútua alimentação, entre 1970 e 1990, com as transformações por que passava o capitalismo. Muitas vezes, foi a força das idéias, da ideologia e da teoria, orientando as políticas, que abriu os caminhos para o avanço da desregulamentação generalizada dos mercados através do mundo. A terceira seria a derrota comunista e o avanço das idéias e políticas dos novos liberais para o Leste Europeu e países das Ásia, dando ao pensamento neoliberal condições de que jamais o liberalismo gozou, as de uma ideologia que consegue ser quase universalmente hegemônica. E, na quarta diferença fundamental o 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 (Fiori.1998:214).

Em outra análise, (Moraes. 1996:709) aponta as diferenças e semelhanças dessas doutrinas. A tradição liberal desdobrou-se em dois eixos: *Laisser faire, laisser passer*, ou seja, que a procura do interesse próprio conduziria ao ajustamento entre os indivíduos e a uma determinada harmonização dos diferentes esforços e vontades e que o poder político deve ser cuidadosamente limitado por lei. Já os neoliberais afirmam com convicção que se deve limitar a intervenção do poder político, permitir as liberdades

---

<sup>35</sup> FIORI, J.L. (1998). **Os moedeiros falsos**. Petrópolis. Editora Vozes. Ver. Neoliberalismo e políticas públicas. p.212.

individuais e elogiam as virtudes reguladoras do mercado livre e competitivo.<sup>36</sup> Essas considerações formam neste estudo, o referencial necessário à análise quanto ao tipo e às modificações que os Estados da América Latina vêm assumindo nos últimos trinta anos.

No contexto complexo dos anos setenta e na herança histórica fortalecida pela política de desenvolvimento econômico sustentada pelo capital estrangeiro, quase sempre de bancos privados, com a anuência do governo federal e de parte dos estaduais, serão examinadas as modificações imputadas ao Estado. A partir da crise energética de 1973-79, a maioria dos governos militares e autoritários deram continuidade à prática de uma política de empréstimos externos e taxas de juros elevadas que resultou num vertiginoso crescimento da dívida externa e empobrecimento da capacidade de prosseguirem suas políticas públicas. No campo social, a extensão dos direitos sociais expressou uma conquista das lutas dos trabalhadores em meio ao aumento da pobreza, do desemprego urbano e da economia informal. Já na década de 80, com o baixo crescimento da economia, emergiram as críticas aos tímidos intentos do *welfare state* na região. Uma série de restrições no campo dos direitos foi atirada contra a precária estrutura de proteção social, concomitantemente aos programas de estabilização e de reformas estruturais para os países devedores. Os argumentos dos neoliberais baseavam-se no ataque direto aos direitos dos trabalhadores e às garantias sociais e educacionais.

A ênfase estava colocada no redimensionamento do sistema de proteção social, orientando-o para a privatização, a desregulamentação e a flexibilização. Postulavam também a redução do Estado, transferindo os serviços públicos- educação, saúde e previdência - para o setor privado, considerado pelos neoliberais capaz de melhor gerir esses serviços para toda população. Essa política de transformar os direitos sociais em mercadoria a ser comprada no mercado tornou-se nítida, no Brasil, tanto pelo caminho econômico, na renegociação da dívida externa, indissociável das recomendações e das condicionantes do Fundo Monetário e do Banco Mundial nos anos 80, como pelo caminho político, na adesão crescente do governo federal, dos estaduais e das elites conservadoras nacionais ao ideário neoliberal nos anos 90, cimentado pelo consentimento

---

<sup>36</sup> MORAES, R. C. C. (1994) Políticas públicas e o neoliberalismo. In: **Educação e Sociedade**. Campinas. Cedes. Ano. XVII. N. 49. (1996) O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal. In: **Educação e Sociedade**. Campinas. Cedes. Ano. XVII. N. 57

vertiginoso no plano político ideológico e na submissão às rígidas cláusulas contratuais. Dos anos noventa em diante, o governo federal e os estaduais submeteram-se à intervenção das instituições financeiras internacionais por meio do consentimento, da implementação de medidas de redução de gastos sociais, da privatização das empresas estatais, da desenfreada abertura comercial, da submissão às cláusulas contratuais irredutíveis, da implementação do ajuste fiscal, da manutenção de taxas de juros sobrevalorizadas, dos novos empréstimos do Fundo Monetário e das reformas administrativa, da previdência, educacional e da sofisticada qualificação profissional das equipes do Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Educação e do Banco Central; " a reforma do Estado tem um pressuposto básico: o mercado é portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais como: saúde, educação, cultura e previdência social no setor de serviços definidos pelo mercado. De maneira que encolhe os espaços democráticos dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isto seria previsível, mas também onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados." (CHAUÍ, M. Folha de São Paulo. 09 de maio de 1999).

Neste contexto político, as instituições de educação básica pública, enquanto co-executoras do modelo econômico, são submetidas a mudanças que se impõem em todos os níveis. As reformas apontam na direção de que aos mais empreendedores muito mais lhes será dado, mais serão beneficiados e, quanto aos inferiores, até o pouco que lhes resta será retirado. O que se registra é que as políticas educacionais adotadas no país negligenciaram o atraso de escolaridade da maioria da população e passaram a introduzir regulamentos hierarquizadores, classificadores, seletivos e distinções antidemocráticas, provocando o rebaixamento das conquistas sociais e mantendo um complexo de políticas procedentes das instituições Unesco, Cepal e da hegemonia do Banco Mundial, a serem analisadas nos capítulos seguintes.

Importa, ainda, destacar o enfraquecimento das instituições sociais e educacionais do Brasil, nos anos 80/90, em decorrência da implantação dos princípios neoliberais. Uma instituição social aspira à universalidade, à integração e à construção coletiva, insere-se na divisão social e política e busca definir uma universalidade que lhe

permita responder às contradições impostas pela divisão social do trabalho e do conhecimento.<sup>37</sup> De modo que um país é forte quando, ao longo de sua história, constrói instituições fortes, sadias, autênticas e consolidadas, capazes de exercer, na sociedade, movimentos de contrapeso e de equilíbrio de poderes, além de zelar pela idoneidade do país e de seus habitantes. O país avança por meio da consolidação e das referências das instituições políticas, jurídicas, acadêmicas, científicas, educacionais, culturais, econômicas, sindicais e religiosas conectadas entre si e que dão amparo sólido para as decisões prudentes, equitativas e justas. Enfraquecer as instituições significa enfraquecer o país e seus habitantes. Mais do que isso, significa lançá-lo em divisões internas, situações de exploração, de dependência e de fragilidade com abertura para golpes e autoritarismos.

Isso posto, e dada a natureza polissêmica das palavras, torna-se necessário retomar o que se entende, neste estudo, por políticas educacionais. As políticas educacionais não somente constituem prescrições claras acerca das ações que devem empreender as instituições e os sujeitos, mas também são enunciados nacionais de ações desejáveis para os governos com ou sem a prescrição precisa de como implementá-las. São instrumentos legais de âmbito nacional que viabilizam as ações do Estado para a educação escolar formal. Constituem idéias novas ou velhas idéias revestidas, ou podem, ainda, sancionar os processos educacionais que já estão em desenvolvimento. Além disso, as políticas educacionais empreendidas pelo Estado capitalista não são recebidas de forma semelhante por todos os sujeitos e setores, estando imersas nas resistências, nos conflitos, nas trocas de governos e secretários que produzem interrupções, modificações e distorções nas mesmas.

Assim, política social são as medidas e as ações que os governos dos Estados capitalistas imprimem à saúde, à previdência, à cultura, às comunicações e à educação do país, a fim de conduzir os seus rumos.<sup>38</sup> Inseridas entre as políticas sociais, as políticas educacionais são estabelecidas pelos governos de maneira imperativa ou dissimuladamente e, não sem resistências e alterações, são executadas e assimiladas pela comunidade científica e educacional. Para elaborar, classificar e priorizá-las, ocorrem embates político-

---

<sup>37</sup> CHAUI, M. (1999) A universidade operacional. In: **Folha de São Paulo**. 9/05/1999.

<sup>38</sup> SAVIANI, D. (1998) **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. São Paulo. Editora Autores associados. p.1.

partidários, ideológicos e econômicos entre as políticas educacionais de origem internacional, estatal e empresarial e as políticas construídas pelos sujeitos das entidades acadêmicas, associações e sindicatos, defensores da educação pública de qualidade em todos os níveis, que melhor responda às necessidades reais da comunidade educacional nacional. A partir de 1980, em decorrência das políticas de empréstimos externos, solicitados prioritariamente ao Banco Mundial, permitiu-se que o mesmo passasse a exercer o monopólio decisivo na determinação de políticas econômicas e socioeducacionais, viabilizadas através da aprovação de créditos para setores da economia que, por extensão, foram condicionados a implementação de políticas e de projetos para a educação básica e para o ensino superior (Fonseca.1998: 83).

Ainda de acordo com esse raciocínio, segundo (Pescador.1982:3), existem diferentes maneiras de compreender e analisar as políticas educacionais. Uma, a mais subjetiva, consiste em enumerar, de um lado, o conjunto de ações ou projetos postos em marcha num dado governo e classificar as ações que, a partir de um qualificador, não foram executadas, mas que devem iniciar-se em curto prazo; a segunda consiste em uma auto-avaliação do realizado, em contraste com o programado por instâncias administrativas do Estado; e a terceira é desenvolver uma apreciação crítica e propositiva de caráter global da política educacional e, para lograr esse propósito, deve ser estabelecido um marco-teórico social que facilite rigorosa análise.<sup>39</sup> É nesse último ângulo que se insere a análise proposta neste estudo.

#### **1.4. A construção das mediações: política da acumulação e política do consentimento dos governos do Brasil**

A política de acumulação, executada pelas metrópoles européias entre os séculos XIV e XVIII, consubstanciou-se na apropriação e exploração de terras e riquezas das civilizações conquistadas. Desde o início, a sociedade brasileira constituiu-se como uma extensão da política administrativa e econômica de Portugal que, portadora de débitos externos, teve de recorrer aos empréstimos europeus, com amplos benefícios ao

---

<sup>39</sup>PESCADOR, Osuna, J.A. (1982) *Evaluación preliminar de la política educativa del sexenio 1976-1982*. México. Centro de Estudios Educativos. março.

capital estrangeiro, a fim de estabelecer as bases estruturais para o modo de produção capitalista em detrimento dos modelos de produção autóctones<sup>40</sup>. As elites dirigentes impuseram aos habitantes da colônia condutas éticas e morais e organizaram a sociedade em torno de princípios competitivos e individualistas, do enriquecimento mobiliário e de rendas por meio da exploração do trabalho alheio e da repartição dos resultados dos participantes. Instituíram o Estado para ser o executor das regras e princípios indispensáveis ao capital e para cumprir as funções básicas: provisão de bens públicos essenciais; elevação da produtividade privada; aplicação da justiça; cumprimento dos contratos, das obrigações, dos impostos e mediação dos conflitos trabalhistas com vista à afirmação da ordem capitalista.

No território brasileiro, ao longo dos séculos, a produtividade tendeu a se tornar cada vez mais premente e coube ao Estado instituir os instrumentos de viabilidade econômica, política e sindical. Buscou-se o capital estrangeiro para a promoção e desenvolvimento das elites locais e, através dele, garantiu-se a segurança do próprio sistema. A luta contra a política de acumulação das metrópoles tornou-se parte importante, senão a principal, para formar elites abastadas locais e conter a subversão interna. Essas lutas expressavam também as disputas políticas que assegurariam em que polo a acumulação capitalista deveria ocorrer. As dimensões desses confrontos desencadearam o processo de separação política e expressavam a visão de autonomia das

---

<sup>40</sup> No relatório da missão econômica, os ingleses consideravam como melhor caminho para o Brasil reduzir a sua dívida externa: a venda ou o arrendamento de bens de propriedade do Estado, medida que deveria ser adotada juntamente com um pacote de facilidades para estimular a entrada de investimentos externos. “O Brasil não possui atualmente os recursos necessários para prestar eficiente auxílio à exploração de seu vasto território. O capital estrangeiro é essencial ao país. (...) O Brasil oferece, sem dúvida, um vasto campo a esses capitais, mas deve estudar os meios de atraí-los”. Os membros da comissão defendiam a privatização das principais empresas estatais, como o Lloyd Brasileiro e a Estrada de Ferro Central do Brasil, por entenderem que era a única forma de o Brasil acabar, de uma vez por todas, com o déficit crônico, além de fazer caixa para honrar compromissos assumidos com os credores internacionais. Os técnicos ingleses aconselhavam Bernardes a mudar a Constituição, não só para se livrar mais rapidamente das estatais como para que o Governo pudesse vender ações do Banco do Brasil aos bancos estrangeiros que operavam em território nacional. O que os ingleses propõem, na verdade, é a transferência de significativa parcela do patrimônio público para o bolso dos investidores estrangeiros. Segundo eles, o Governo deveria deixar também de intervir abertamente na economia, como vinha fazendo, ao criar empresas e explorar serviços que são da competência da iniciativa privada. A comissão defendia uma economia de livre mercado, sem qualquer tipo de ingerência do Estado, única alternativa para o desenvolvimento econômico e social. Para crescer e ser uma grande potência, o Brasil precisaria abrir, definitivamente, as suas portas ao capital estrangeiro sem qualquer tipo de restrição.” In: MEIRELLES, D. (1996) **As noites das grandes fogueiras**. Rio de Janeiro. Editora Record. p.242.

elites dirigentes locais ao praticarem a exportação e importação com vistas à ampliação de lucros sem intermediários e de mercados consumidores para, assim, consolidar as bases econômicas capitalistas. Simultaneamente, introduziram no âmbito jurídico constitucional e institucional os instrumentos necessários à reprodução e acumulação do capital. Ao mesmo tempo, emergiram na região os líderes latifundiários, mineiros e comerciantes, além de financistas externos que se atrelaram àqueles e romperam com a metrópole a fim de lograr autonomia para se apropriarem das terras e para obterem lucros, rendas e dízimos locais, assegurando as práticas comerciais em detrimento dos aspectos político-ideológicos. Nesse contexto permeado por diversos interesses, as oligarquias agrárias e latifundiárias puderam especular e, juntamente com os dirigentes empresariais e a burocracia militar, construíram o Estado nacional desenvolvimentista, forjaram as ideologias, fincaram as estruturas constitucionais para a concentração de terras e rendas mobiliárias e, para manutenção das bases fundiárias, além de banir as identidades e a cultura autóctone, impondo a ordem capitalista.

Na sociedade brasileira, a estrutura jurídico-constitucional e as administrativas, edificadas desde o império, foram permeadas por um conjunto complexo de interesses das forças dirigentes e hereditárias que se reproduziram como clientelismos, casuísmos e corporativismos, alocados no interior do aparato governamental em distintos períodos históricos. As elites dirigentes conservadoras, pela capacidade de adaptação e pela unidade em torno de seus interesses comuns, perpetuaram-se no poder nas três instâncias políticas. Nesta região, em decorrência das políticas econômicas que se desenvolveram para atender à grande propriedade fundiária e da forma como se organizaram as ocupações do solo, concedido em grandes extensões e integrado como renda imobiliária aos patrimônios privados, emergiram as condições para a existência de homens livres, pobres, expropriados e destituídos dos meios e dos instrumentos de produção, além de desvinculados dos processos e dos direitos essenciais para a sobrevivência. Assim, após a conquista do espaço territorial e com o avanço das formas de dominação e de exploração, compunham as forças dirigentes: as oligarquias, os comerciantes, os financistas, os militares e os eclesiásticos, formando o núcleo compositor das bases constitucionais, jurídicas, políticas, eleitorais, econômicas e dando configuração

ao Estado nacional - desenvolvimentista no país. Essa configuração singular, heterogênea e conflituosa ergueu-se atrofiando a cultura autóctone, subordinando-a aos princípios capitalistas externos e às expectativas da oligarquia agrária, da burocracia militar e da burguesia externa que anteviam as possibilidades de ampliação de mercados, a elevação dos índices de renda e de acumulação de capitais.

Historicamente, essa sociedade foi construída sobre dois princípios: um, o da dominação, estabelecido pelas práticas derivadas do modo de produção e de apropriação capitalista, em que prevaleceram os interesses externos sobre os nacionais, e também pela utilização do aparato estatal através da identificação dos interesses particulares aos gerais; outro, o do corporativismo político-partidário, expresso no desempenho das funções vicárias e compensatórias do Estado nacional desenvolvimentista, absorvendo, para o seu interior e para as instituições administrativas estatais, parte da população sem emprego. Essa função de empregador majoritário esteve presente na busca de composições partidárias, nos acordos concebidos como forma de compensar as elites dirigentes, na distribuição de cargos ministeriais e altos funcionários, na distribuição de prebendas e de benesses, nas nomeações e indicações políticas e nas seleções manipuladas, com iniquidades e práticas que perpetuaram os laços de hereditariedade e de enriquecimento desigual, consentidos nas distorções da lei e nos privilégios outorgados.<sup>41</sup>

Essa natureza política da estrutura organizacional estatal permitiu a construção dos padrões tradicionais oligárquicos de permeabilidade ao clientelismo<sup>42</sup>, de congênita resistência à mudança, de incapacidade de implementar de modo conclusivo os projetos reformadores colocados pelo próprio Estado. No âmbito político, prevaleceu a modernização conservadora,<sup>43</sup> em que as práticas administrativas se renovam sem que ocorram alterações nos instrumentos de privilégios e sem que se abandonem as formas

---

<sup>41</sup> FRANCO, M<sup>o</sup>. S. (1997) **Homens livres na ordem escravocrata**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo. Ed. Unesp. p.167

<sup>42</sup> Uma versão atualizada do clientelismo no Brasil pode ser encontrada em ZALUAR, Alba (1995) A autoridade, o chefe e o bandido: dilemas e saídas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas-SP n. 53/especial. Ano XVI. p. 694 a 714.

<sup>43</sup> Modernização conservadora foi o termo adotado por Barrington Moore para designar o modelo autoritário de desenvolvimento do capitalismo retardatário do séc. XIX, que inclui as experiências bem sucedidas da Alemanha e do Japão. A integração orgânica entre a grande empresa, os bancos e o aparelho do Estado nacional, dentro de tradição da modernização conservadora do final do séc. XIX, continuou

pretéritas, ou seja, mesmo com mudanças de governos, no interior do aparato estatal, os privilégios são sempre renovados.<sup>44</sup> A configuração híbrida do Estado nacional desenvolvimentista permitiu que os altos cargos ministeriais, das secretarias, das coordenações dos departamentos e as funções do âmbito público estivessem ocupadas pelas elites oligárquicas latifundiárias locais e regionais e pelas forças político-partidárias, sempre alinhadas com os dirigentes econômicos nacionais (Lamounier.1992:41 e Avelar.1996:38). Essa estrutura organizacional, constituída desde os anos trinta, acabou por compor-se em função do mundo privado e em detrimento do público, ou seja, prevaleceram as distorções na lei e o consentimento de privilégios. Enfim, essa coalização de poder construiu o Estado nacional-desenvolvimentista em bases excludentes e autoritárias à mercê do setor privado que, em grande parte, apropriou-se e nutriu-se do setor público como fonte de privilégios empresariais e partidários para a obtenção de rendas imobiliárias, de riquezas e de lucros imediatos.

De fato, as bases administrativas foram constituídas, inicialmente, durante a estada dos monarcas portugueses, que trasladaram para o território as armadilhas estruturais da Casa de Bragança.<sup>45</sup> Nesse território, as estruturas oligárquicas foram assentadas na exportação/subordinação, no escravismo, no latifúndio, nas práticas e nos valores do tipo patrimonial numa singular combinação com as exigências de racionalidade capitalista. Assim, as oligarquias são estruturas de poder nas quais se combinam as condições internas - escravismo, exportação e latifúndio - e as relações de subalternidade, com as exigências externas de exploração dos trabalhadores; de obtenção de lucros e de rendas e de acumulação de capitais (Ianni.1975:69). Detentora do poder político e

---

sendo a base do moderno capitalismo avançado do séc. XX. In: TAVARES, M.C. FIORI, J.L.(1996) **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo. Editora Paz e Terra.

<sup>44</sup> NOGUEIRA, M. A. (1996) A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. In: **Cadernos FUNDAP**. São Paulo. n. 21.p. 9

<sup>45</sup> “A nossa evolução política segue portanto passo a passo a transformação econômica que se opera a partir de meados do séc. XVII. Esta transformação, que se define pela maior penetração econômica da metrópole, repercute no terreno político pelo desaparecimento gradual de nossa autonomia local do primeiro século e meio de colonização. Desloca-se a autoridade das mãos dos proprietários territoriais, a antiga classe dominante, para as da Coroa portuguesa. Despojam-se as Câmaras de suas prerrogativas e no decorrer do séc. XVIII, só existe na colônia uma autoridade: a da metrópole portuguesa”. In: PRADO, C. J. (1979) **Evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo. Editora Brasiliense. p. 41. MATTOSO, J. (1993) **História de Portugal: no alvorecer da modernidade**. Vol. 3. Lisboa. Ed. Estampa.

econômico, a oligarquia agrária, na Primeira República controlou as tensões crescentes, monopolizou o aparelho estatal e as decisões atinentes à sua classe. Na conjuntura seguinte, com as forças varguistas, configuraram-se e institucionalizaram-se o intervencionismo no plano econômico e o corporativismo no plano político. Esse período foi caracterizado por pouca abertura para o campo social dos direitos trabalhistas e da previdência social, mas os limites e os controles sobre os processos democráticos representativos foram amplamente visíveis. O Estado nacional desenvolvimentista, em decorrência da organização político-econômica conferida desde a Constituição de 1934, desempenhou funções reguladoras e empresariais, traduzidas na institucionalização da intervenção na economia, no arbítrio das relações entre capital e trabalho, na promoção do setor público estatal e privado e na criação da infra-estrutura indispensável para a urbanização e para a instauração da indústria nacional e internacional.

A organização socioeconômica, assentada na propriedade privada da terra e dos meios de produção, traduziu-se na estratificação social vertical em que o acúmulo de bens e propriedades determinou a posição ocupada na escala de poder e de prestígio. A vulgarização do patrimônio cultural e a secundarização da educação pública foram contradições presentes na origem da sociedade brasileira, cujos traços permaneceram nas formas de organização social e de gestão administrativa dos bens públicos.

As bases industriais nacionais foram alcançadas com decisiva atuação do Estado nacional desenvolvimentista no favorecimento das empresas estatais e do setor privado com as prebendas, as isenções tributárias e fiscais, a exploração de mão-de-obra e o inexpressivo lugar das políticas sociais na agenda governamental. As pressões para alterações econômicas e sociais com inflexão para o nacionalismo e para a industrialização revelaram a intrincada construção jurídico-constitucional do Estado nacional desenvolvimentista durante a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945). O Estado articulou os consensos e os pactos intra-elites nacionais, estatais e internacionais, fazendo-se árbitro de interesses desiguais e complementares. Herança imperial, essa presença do Executivo foi acentuada através da política da intervenção socioeconômica, devendo, de um lado, ser o mediador dos interesses heterogêneos e conflitantes e, de outro, ser o proponente de um projeto de desenvolvimento e crescimento capitalista,

repactuando com as elites oligárquicas latifundiárias e empresariais e com os diretores das agências de créditos externos. E mais, deveria prover os instrumentos jurídicos que permitissem às elites conservadoras nacionais, sem deixar os poderes anteriores, transformarem-se em oligarquias parlamentares político-partidárias nos anos vindouros.

Desde sua configuração o Estado nacional-desenvolvimentista desempenhou indispensáveis tarefas no avanço industrial, favorecendo os empréstimos e os financiamentos europeus ou norte-americanos e possibilitando a inserção dos empresários nacionais no comércio internacional, mesmo que em condições desiguais de competitividade e qualidade. Foi na década de trinta que “o Estado desenvolvimentista emergiu contra o domínio oligárquico e a favor de uma centralização do poder considerada indispensável para a unificação e organização da sociedade e economia brasileira.”<sup>46</sup>

O Estado nacional desenvolvimentista robusteceu e acentuou sua presença na elaboração de dispositivos constitucionais que ampliaram sua intervenção no processo de estatização da economia brasileira, instituiu os monopólios, desqualificou a educação pública, concentrou renda e conhecimento e fincou o predomínio da cultura de massa. Transformando-se no principal gestor e interventor do desenvolvimento industrial, formulou políticas setoriais de industrialização através do manejo de políticas econômicas que pouco se ajustavam ao “conservadorismo da maior parte de nossas elites e de nossa representação legislativa que só permitiu tópicas e frágeis reformulações nas bases sociais, administrativas, tributárias e financeiras do Estado, comprometendo, a longo prazo, a estabilidade monetária, fiscal e cambial da economia e ampliando os desequilíbrios sociais do país”<sup>47</sup>

Mas, no arcabouço constitucional de 1946, foram instituídos os instrumentos jurídico-eleitorais da representação política e partidária proporcional que, privilegiou a super representação dos estados menos populosos na Câmara Federal, com o intuito de neutralizar o poder dos estados de São Paulo e de Minas Gerais e essa sub- representação

---

<sup>46</sup> FIORI, José L. (1994) O nó cego do desenvolvimento brasileiro. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo. N 40. p.133.

dos estados mais populosos tinha a finalidade de limitar a força política onde os partidos de massa floresceriam. (Avelar.1996:39)

No âmbito da conjuntura nacional dos anos 50, as forças econômicas dirigentes nutriram-se das políticas de desenvolvimento promovidas pelo governo Juscelino Kubitschek (1956-61) e foram agraciadas com os mecanismos de enriquecimento sob a forma de concessões, de isenções de impostos, de prebendas e de benesses, num processo de ampliação do setor privado nacional e internacional no território, às expensas do público. No âmbito político, a discreta disposição governamental pelos aspectos democrático-representativos fortaleceu os controles burocráticos e aprimoraram-se os mecanismos corporativistas e de privilégios concedidos tanto a civis quanto a militares e amparados por leis. Em grande medida, a burocracia civil estatal, mesmo quando incipiente, desempenhou funções vicárias e compensatórias, absorvendo para o seu interior os correligionários, colaborando para a formação expressiva das elites conservadoras corporativistas em todo país.

A partir dos anos 50, durante o governo Juscelino Kubitschek, emergiram rápidas transformações na economia e na indústria, juntamente com novas demandas trabalhistas, sociais, educacionais e habitacionais, exigindo do Estado nacional-desenvolvimentista o atendimento desse novo padrão de consumo e de necessidades. O desenvolvimento de novos setores e a reorganização dos já existentes movimentaram os anos entre 40 e 60, período em que as ambigüidades de modelos econômicos internos dividiam as elites dirigentes. Posicionavam-se, de um lado, os adeptos do projeto nacional - desenvolvimentista, que propunham desenvolver os bens de capitais duráveis, as siderúrgicas, a metalurgia pesada, a química, as usinas hidroelétricas, as comunicações, as ferrovias, as rodovias, os portos e aeroportos, estruturas indispensáveis para o desenvolvimento do capitalismo e, de outro, os adeptos da proposta da abertura do mercado às nações amigas, traduzida na Lei n. 4.390, de agosto de 1964, em que o Estado tecnocrático não fixava limites aos percentuais de capitais registrados que poderiam ser enviados ao exterior como lucro.

---

<sup>47</sup> CANO, Wilson.(1993) **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas. SP. Ed. Unicamp.p.17-19.

“A participação do capital internacional na implantação e financiamento de vários projetos foi importante, assim como a presença do capital estatal o foi, tanto na constituição dos setores mais pesados da indústria (bens intermediários, química, siderurgia e metalurgia pesada) como na execução da infra-estrutura de energia, transportes, comunicações e na institucionalização de créditos a longo prazo, com a criação de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952 (Cano.1993:18).” Mas, o Estado nacional-desenvolvimentista convivia com sua outra face: a sociedade permanecia conservadora, mesclada por um crescimento urbano desigual, marcada por níveis cada vez maiores de desigualdades sociais.

Durante o regime militar, aprofundaram-se as distorções da estrutura jurídico-constitucional, a fim de adequá-las às exigências do novo padrão de segurança e desenvolvimento. Os governos militares revitalizaram a modernização enrijecida, aproximaram-se das elites conservadoras e do grande capital monopolista internacional, ávido de investimentos lucrativos. Durante os governos da tecnocracia militar, graças à intervenção dos generais, com medidas autoritárias e severas, a produção industrial brasileira expandiu-se, empurrada pelos altos empréstimos externos e pela racionalidade capitalista. A política macroeconômica voltou-se para a internacionalização, tornando-se dependente dos financiamentos externos para fortalecer o setor industrial estatal e privado nacional. O crescimento econômico sustentou-se com elevadas taxas de juros e com o endividamento externo, na medida em que atendiam aos interesses dos banqueiros internacionais, ávidos para dispor dos petrodólares, e dos governos militares que aspiravam lograr financiamentos para projetos como: Usina de Itaipu, Usina Nuclear Angra I, Ferrovia do Aço e Tucuruí. A política econômica desenvolvida gerou a recessão, o aprofundamento da dependência, a elevação da dívida externa e da dívida pública interna, o aumento dos índices da inflação e do desemprego e o comprometimento das políticas sociais. As medidas econômicas adotadas durante o regime autoritário voltaram-se para a produção de bens duráveis de consumo, favorecimentos às empresas nacionais e internacionais, redução de salários, aumento da dívida externa e da dívida pública interna, com ônus social imenso para toda a sociedade civil. Essa política macroeconômica colocou o país diante de uma grave crise inflacionária e recessiva nos anos subseqüentes e,

aos poucos, a privatização do próprio Estado revelou seu caráter concentrador, excludente, dependente e antidemocrático.

Os primeiros sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico e de desequilíbrios dos países credores ocorreram no final dos anos setenta, juntamente com a crise do petróleo de 1973 e 1979, aprofundando-se na década de oitenta, por força da situação financeira internacional. Mesmo com os avanços tecnológicos, o mundo capitalista desenvolvido assistiu à desaceleração do processo de acumulação de capitais e, a um custo social muito elevado para os países devedores, os países capitalistas industrializados redefiniram suas políticas financeiras e econômicas. Na década de oitenta, os mesmos países capitalistas industrializados depararam-se com situações de riscos e, apesar dos avanços da tecnologia, esses países previram a desaceleração do processo de acumulação de capitais e de investimentos e, a um custo social elevado, propuseram para os países devedores ajustes e reformas estruturais. Os planos de estabilização e os ajustes estruturais prescritos pelos países credores aos países periféricos foram alternativas encontradas pelos primeiros para prosseguirem o seu crescimento fundado no capital financeiro em meio à instabilidade econômica. Trata-se, de fato, da instauração de outra ordem capitalista fundada nas políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização que os Estados capitalistas adotaram, um após o outro, desde o advento dos governos Margareth Thatcher, em 1979, Ronald Reagan, em 1980 e Helmut Kohl, em 1982, para devolver ao capital a liberdade para mover-se e desdobrar-se à vontade no plano internacional, entre países e continentes (Chesnais.1997:14). Nos anos noventa, com algumas exceções, o sistema do mercado global passa a ser o modelo e marca o desaparecimento da economia nacional, isto é, da indústria nacional voltada para o mercado doméstico. No terceiro mundo e no antigo bloco comunista, as estruturas de comércio regional foram abolidas e grande parte da base industrial foi desmantelada (Chossudovsky.1999:21). Nesse contexto de crise estrutural dos anos oitenta e noventa, associada aos processos de desestruturação social e reestruturação capitalista, insere-se a análise das políticas para a educação básica pública do Banco Mundial, examinadas nos capítulos seguintes.

## Capítulo 2.

### Políticas e estratégias do Banco Mundial para a educação básica pública

#### 2.1. Projetos de desenvolvimento econômico e político após a 2ª guerra mundial

Após 1945, a economia e os Estados da América Latina vêm atravessando transformações significativas associadas às formas de reacumulação do capital, aos avanços da tecnologia e às novas exigências nas relações sociais. Nessas economias o modelo de desenvolvimento tem se caracterizado por baixo nível de industrialização, uso reduzido de tecnologia para a produção, insuficiente taxa média de escolaridade, elevado número de mulheres analfabetas, maioria da população vivendo no campo, inadequada infra-estrutura básica incompatível com o propósito de crescimento estabelecido pelos Estados capitalistas avançados. A fim de inseri-la no circuito capitalista desejado, foram delineados três projetos políticos de desenvolvimento econômico para a América Latina: o primeiro, das instituições financeiras internacionais: Banco Mundial e Fundo Monetário; o segundo, dos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e, o terceiro, dos pensadores da Unesco<sup>1</sup>. Esses projetos contíguos, implementados de formas diversificadas e com pesos desiguais, apresentaram diferentes graus de influência nas sociedades locais.

Entre os projetos de desenvolvimento econômico para a América Latina, o primeiro apresentava como principais expoentes o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (1944) e o Fundo Monetário Internacional (1945), que passaram a atuar de forma imperativa e sistemática, estabelecendo propostas, induzindo políticas e reformas direcionadas para o desenvolvimento econômico e para o pagamento da dívida externa. Essas instituições financeiras internacionais (IFIs) atuando por meio de empréstimos financeiros, de acordos de cooperação técnica e financeira, de assistência, econômica e de programas assistenciais propunham recuperar as economias deficitárias e colocá-las no âmbito do desenvolvimento e crescimento internacional. Era uma política intervencionista dentro da ordem democrática, que foi legitimada pela fragilidade econômica e social nos países endividados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia,

Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Elevar o nível de investimentos, criar e implementar amplos pacotes de políticas que promovessem o uso eficiente dos recursos financeiros, reescalonar a dívida externa, flexibilizar os contratos trabalhistas, aderir ao apoio financeiro, aprofundar as reformas do Estado e Administrativa e setor público, remover as restrições ao capital financeiro, eliminar os monopólios estatais, privatizar empresas estatais e serviços públicos em que o setor privado tenha interesse, acatar o aconselhamento procedentes dos técnicos destas instituições financeiras internacionais e comprovar o cumprimento das exigências prévias para a obtenção de empréstimos eram condições impostas aos países devedores<sup>2</sup>.

A materialidade do projeto dirigido pelo Banco Mundial/Fundo Monetário está fundamentada na política de desenvolvimento norte-americana formulada no Congresso norte-americano, em 1949, o chamado "Ponto IV", e no Ato para o Desenvolvimento Internacional, de 1950, traçando, através do Plano Marshall, as bases para o desenvolvimento econômico e a reconstrução da Europa, incluindo, ainda, resistência à agressão soviética<sup>3</sup>. Para os países subdesenvolvidos, a prescrição era ampliar o desenvolvimento do comércio internacional, promover a estabilização e a disciplina cambial, além de contribuir para conter o avanço do mundo comunista e a difusão de suas idéias no ocidente.<sup>4</sup> Mas, em 1961, os países da América Latina apresentavam sinais de fragilidade em suas economias, sendo necessário formular outra política de ajuda aos países latinos para lograr o desenvolvimento econômico. O propósito foi oficializado na Conferência de Punta Del Este/Uruguai, quando todos os países latino-americanos, exceto Cuba, assinaram a Carta Compromisso, em 17/08/1961, conhecida como Aliança para o Progresso. O programa preconizava a crença de que a liberdade e o progresso seriam as

---

<sup>1</sup> O Subprojeto da Cepal e da Unesco para a educação básica pública são analisados nos textos anexos.

<sup>2</sup> CAS/ 95 e 97- Country Assistance Strategy e nas Minutas de Negociações entre as equipes.

<sup>3</sup> Em 1947, referindo-se à política externa dos Estados Unidos, expressou o presidente Harry S. Truman: "Estou certo de que a política exterior dos Estados Unidos deverá ter por objetivo apoiar os povos livres que estão resistindo às tentativas de conquista por parte de minorias armadas ou por pressões externas. Os povos livres do mundo esperam de nós o apoio necessário para que possam manter a sua liberdade. Se falharmos na nossa liderança poderemos por em perigo a paz do mundo e arriscaríamos, sem a menor dúvida, a tranquilidade e o bem estar da nossa própria nação." In: LINK, A ( 1965) **História Moderna dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro. Editora Zahar. Volume III. p.1164.

<sup>4</sup> MORAES, Reginaldo. C. (1987) **Planejamento: democracia ou ditadura?** São Paulo. Tese de Doutorado. USP.

chaves para revolucionar os países em desenvolvimento. Assim, em 1961, propunham-se, três objetivos: crescimento econômico, mudança estrutural e democratização política.

Mas, após a morte de Kennedy, a política norte-americana para a América Latina tornou-se mais conservadora e fragmentada. Thomas Mann, a partir de 1964 indicado como coordenador da “Aliança para o Progresso” e subsecretário para Assuntos Inter-americanos propunha uma política externa fundada nos seguintes objetivos: promover o crescimento econômico e manter neutralidade quanto às questões sociais; proteger os investimentos privados norte-americanos no hemisfério; fazer oposição ao comunismo e impedir que outros países seguissem o exemplo de Cuba; aumentar a transferência líquida de recursos de investimentos privados da América Latina para os Estados Unidos; estimular a aliança entre os interesses das empresas internacionais e os mais dinâmicos empresários privados e públicos da América Latina e prover a infraestrutura para a sustentação do modelo de substituição de importações (Jones e Sunkel.1990:72). Os créditos e as doações oficiais norte-americanos tinham por finalidades financiar os programas de investimentos governamentais e atender, concomitantemente, os interesses da política externa dos Estados Unidos. A adesão a acordos e a assinatura dos mesmos materializaram-se nas formas de execução da sua política externa, na ajuda econômica e militar, na assistência econômica, nos acordos internacionais de cooperação técnica e de assistência para o setor social, nos empréstimos financeiros, nos acordos sobre produtos agrícolas, nas doações que, no decorrer do processo, foram substituídas pelos empréstimos (Nogueira.1998:63).

O segundo projeto de crescimento e desenvolvimento econômico, procedente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (1948), propunha o desenvolvimento econômico e industrial como alavanca para romper com a dependência externa. Os teóricos da Cepal revelaram o caráter bipolar das relações entre o centro e a periferia, afirmando que, nessa relação, a última estava submetida à exploração do centro. E, ainda, que a conjuntura econômica e social interna dos países latinos revelava lento e desigual ritmo de desenvolvimento, decorrente, em grande parte, da exploração externa. Defendendo que o subdesenvolvimento consiste na assimetria entre o padrão de consumo cosmopolita de uns poucos privilegiados, que estão de fato integrados ao mundo

desenvolvido, e as debilidades estruturais do capitalismo periférico e que o desenvolvimento desigual, concebido nos termos da relação centro/periferia, indicava ser necessária a intervenção do Estado na regulação da economia e da sociedade, os teóricos da Cepal formulavam seus argumentos.<sup>5</sup>

Esses argumentos de natureza política e econômica apontavam que o subdesenvolvimento era derivado das estruturas capitalistas implementadas nos Estados da América Latina. As políticas para o desenvolvimento regional da Cepal inspiravam-se no desenvolvimento das forças produtivas locais, nos investimentos em infra-estrutura, na formação de recursos humanos, na integração regional e nos empréstimos externos a fim de superar a assimetria centro-periferia. Parte das análises de seus teóricos pode ser constatada nos documentos publicados e, particularmente, nos *Cuadernos de la Cepal*, onde afirmaram ser a industrialização a medida para favorecer o desenvolvimento local.

O terceiro projeto de desenvolvimento econômico, direcionado para os aspectos de natureza político-sócio-humanitária, extrapolava a América Latina e foi concebido pelas Organizações da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (1946). Ultrapassando os limites regionais, econômicos e políticos propôs o desenvolvimento humano e cultural como premissa para o desenvolvimento da economia, da paz e do bem-estar da humanidade.<sup>6</sup>

Nas décadas de 50/60, os Estados da América Latina tiveram suas economias sustentadas pelos três projetos de desenvolvimento com ritmos e graus de influência diferentes. Neste contexto, o Estado dependente da política econômica dos países industrializados - Estados Unidos, Europa e Japão assumiu a condução das políticas econômicas e sociais, reportando-se aos diferentes pesos dos projetos políticos. Também nas economias desenvolvidas o Estado interveio decisivamente na reativação e reconstrução da economia; na correção da distribuição de renda pela aplicação das políticas do Estado de Bem-Estar Social; na integração europeia e na adoção sistemática

---

<sup>5</sup> CUADERNOS DE LA CEPAL (1977) **En torno de la Cepal: problemas de la industrialización en América Latina**. Santiago de Chile. ONU. RODRIGUEZ, Octavio (1980) **La teoría del subdesarrollo de la Cepal**. México. Editora Siglo XXI. FIORI, J. I. (1999) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis. Editora Vozes. Ver: De volta à questão da riqueza de algumas nações. p. 11- 46.

<sup>6</sup> UNESCO (1998) **Unesco Brasil**. Brasília; UNESCO (1999) **Unesco Brasil desafios e estratégias**. Brasília; UNESCO (1998) **A Unesco e a educação na América Latina e Caribe-1987-1997**. Santiago.

da política de pleno emprego. A institucionalização das atribuições do Estado e a prática de planejamento figuraram, tanto nas áreas desenvolvidas como nas em desenvolvimento, como instrumentos condutores que se complementaram sob a égide do mercado. ( Jones e Sunkel.1990:79 e Banco Mundial.1997:19). Nos países da América Latina, o crescimento do papel do Estado nacional como interventor e condutor das atividades econômicas, industriais e sociais revelou suas concretas formas, definidas pelas sociedades que moldaram as estruturas capitalistas, prioritariamente, após 1945. Nessas regiões, o Estado nacional, no campo econômico, tem sido o planejador e provedor contínuo de serviços públicos, o investidor e o regulador de atividades facilitadoras da reprodução e acumulação de capitais, estabelecendo numerosos organismos públicos que conduziram, no campo de gestão organizacional, a uma explosão de complexidades.<sup>7</sup>

Esse modelo de desenvolvimento econômico e político colocou os Estados da América Latina no seguinte dilema: por um lado, seu desenvolvimento socioeconômico depende da inserção competitiva nos campos mais dinâmicos do mercado mundial ao qual são impelidos e, por outro, o aumento das fissuras sociais derruba a democracia e eleva a dívida externa, penalizando toda a população. A insuficiente oferta dos serviços e dos direitos sociais foi agravada pela imposição de restrições preconizadas pelos programas de ajustes estruturais e setoriais procedentes do Banco Mundial.

Os três projetos de desenvolvimento econômico-político prescritos para a América Latina vinham atravessando, desde as crises do petróleo de 1973 e de 1979, uma conjuntura econômica e política de dificuldades geradas pelas modificações ocorridas na natureza, nas funções e nas atribuições dos Estados capitalistas latinos e periféricos. Já se encontravam em andamento a gravidade da crise capitalista, as críticas contra o intervencionismo estatal e as ditaduras militares. Era inadiável a necessidade de se construir um processo de redemocratização que respondesse às explosões das demandas sociais na região, pois os distintos projetos e políticas para o desenvolvimento econômico e industrial haviam alcançado seus limites. Portanto, " o Estado na América Latina se

---

<sup>7</sup> Kliksberg, Bernardo (1993) ; **Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**. México. Fondo de Cultura Económica.

encontra diante de um dilema de ferro. A dilapidação dos esforços e sacrifícios em prol do desenvolvimento realizados durante os últimos vinte anos o obriga ou a intervir mais, aprofundando seu perfil intervencionista, ou a ter que reprimir os protestos de baixo, cavando o fosso de seu incipiente processo de redemocratização".<sup>8</sup>

Com a crise do petróleo de 1973, logo seguida pela de 1979, os Estados da América Latina tiveram suas economias desorganizadas. Os acordos multilaterais e as medidas de estabilização vinham aprofundando a antiga dependência de financiamentos e empréstimos externos, reconhecidos, pelas agências financeiras internacionais, como insuficientes para conter a crise e promover substantivo crescimento econômico ( Jones e Sunkel.1990:73). A presença política e econômica do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, ambos interferindo de forma sistemática, direta e imperativa nos Estados capitalistas latino-americanos, objetivava o reescalonamento da dívida externa e a reestruturação de suas economias, que permitissem a retomada do crescimento econômico e industrial, exigindo para isso ajustes e reformas. A posição do Banco Mundial foi fortalecida quando se " tornou claro o papel mais amplo do Banco, como instituição voltada para o desenvolvimento, com ênfase na utilização eficiente dos recursos, nos investimentos voltados para o crescimento e nos ajustes da estrutura econômica às novas circunstâncias internas e externas".<sup>9</sup> De fato, o Banco Mundial teve participação direta na reconstrução européia e na consolidação da hegemonia dos Estados Unidos. Mas, quando a reconstrução dos países europeus foi assumida pelo Plano Marshall (1945-1953), o Banco teve de redefinir o seu papel, passando a coordenar os empréstimos, a assistência técnica e as políticas econômicas e sociais, direcionando-as para a promoção dos países subdesenvolvidos (Leher.1998:108), o que implicava ultrapassar suas divergências internas e conceder empréstimos aos países endividados e pobres.

Na década de setenta, apareceram os sinais de insucessos na economia e nas finanças internacionais expressos em quatro fenômenos: a tendência, na América Latina, ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, que

---

<sup>8</sup> BORON, Atilio. (1994) **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo. Editora Paz e Terra. P. 185 -207.

<sup>9</sup> BOCK, David. e MICHALOPOULOS, C. (1986) A atuação do Banco em países muito endividados. In: **Finanças & Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Vol. 6. n. 3. setembro.

começou a predominar em finais dos anos 60; a crise do petróleo de 1973 e alta do preço desse produto; as limitações e características do sistema financeiro internacional público e a reconstituição e a expansão de um mercado financeiro internacional privado. Além desses fenômenos, a expansão e a liquidez do crédito privado internacional possibilitaram que, durante a década de 1970, se minimizasse a crise estrutural e energética resultante do estilo de crescimento assumido no pós guerra, não só na América Latina, mas até mesmo nos países industrializados ( Jones e Sunkel 1990:33).

A crise estrutural dos Estados da América Latina expressava as transformações do capitalismo contemporâneo<sup>10</sup> e os desequilíbrios no setor econômico dos países desenvolvidos, como dos periféricos,<sup>11</sup> que se somaram às questões sociais e educacionais por resolver. Quanto ao aspecto ideológico, duas versões interpretam a crise de 1980. A primeira afirma que se tratou apenas de uma recessão mais prolongada que a usual, na qual vários fatores negativos coincidiram e se combinaram, produzindo efeitos perniciosos na América Latina, sendo resposta adequada a essa recessão ter paciência e ajustar-se até que os efeitos positivos da recuperação começassem a se fazer sentir. A segunda interpretação considera a recessão como resultado de um problema estrutural arraigado, sendo a mesma e os problemas financeiros dela decorrentes sintomas facilmente confundíveis com uma recessão transitória, mas que encerram, na verdade, problemas amplos e de longo prazo cujos resultados não podem ser previstos com certeza (Jones e Sunkel.1990:103). Essa interpretação corrobora a afirmação de que uma sucessão de políticas governamentais deliberadas foram destinadas a aquecer ou a arrefecer a economia, mas dilaceraram sociedades inteiras que ainda resistem, agarradas a contrapesos constituídos e organizados na sociedade civil. Mesmo assim, objetivamente, entre as manifestações da crise constata-se:

- a América Latina transferiu para os centros 203 bilhões de dólares, entre 1982 e 1989, e, apesar desse esforço descomunal, encontrava-se mais endividada do que antes. (Borón.1994:198);

---

<sup>10</sup> Para uma leitura sobre a natureza as transformações do capitalismo contemporâneo FIORI, J.L. (1999) org. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis. Editora Vozes.

<sup>11</sup> SALAMA, P. & VALIER, J. (1991) O Estado em questão: teoria e prática. In: **Revista Sociedade e Estado**. Volume VI. n. 2. Brasília. UNB.

- no final de 1989, o Produto Interno Bruto foi, em média, por habitante na América Latina, 8% inferior ao registrado em 1980 e equivalente ao de 1977. (CEPAL- Transformação produtiva com equidade.1990: 21 e 22);
- a dívida externa, na América Latina, multiplicou-se por 14 em uma década, passando de 25.000 milhões, em 1973, a 353 milhões de dólares, em 1983, e 410.000 milhões em 1987, atingindo 450 bilhões de dólares, em 1992;
- um levantamento realizado em nove países da América Latina revelou que, sem a renda do menor trabalhador, entre 13 e 17 anos de idade, a incidência da pobreza aumentaria de 10% a 20%. (UNICEF- Situação Mundial da infância-1997: a questão do trabalho infantil. p. 25);
- na Argentina, os investimentos governamentais caíram de 8,5% para 7,4% do PIB, entre 1982 e 1986; no México, nos mesmos anos, passaram de 10,4% para 5,6% e, na Venezuela, de 9,6% para 7, 3%. Os desajustes no sistema econômico internacional têm afetado profundamente as economias latinas e constituem fonte de instabilidade e recessão. O problema da dívida externa, a transferência de recursos financeiros para o exterior, a deteriorização nas relações de preços em intercâmbio e a proliferação do protecionismo têm levado à redução dos níveis de vida e das possibilidades de um desenvolvimento autônomo nesses países;
- as taxas de desemprego elevaram-se na maioria dos países. Estimava-se, em 1986, ser superior a 15% a força laboral urbana desempregada em vários países. Dados apurados indicam as taxas de desemprego no Brasil: 1990-3,93%; 1993-4,39%; 1995- 4,44%; 1997-5,66% e 1998-7,42% (IBGE. 1997);
- na América Latina, entre 1987 e 1993, o número de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza aumentou de 22% para 23,5%. No Brasil, cerca de 20% da população controla 62,4% da renda, enquanto os pobres têm somente 8,4% (Correio Brasiliense. Brasília. 18/04/1998);
- as políticas de ajuste levaram os países à redução drástica dos gastos públicos sociais: saúde, educação, habitação, infra-estrutura e seguridade. Em 1987, 140 milhões de latino-

americanos careciam de água potável. O número de pobres cresceu de 120 milhões (39%), em 1980, para 160 milhões (46%), em 1985, na população da América Latina;<sup>12</sup>

- em 1960, na América Latina, existiam somente 16% de estudantes matriculados em instituições superiores privadas; essa percentagem passa a 31%, em 1970, e a 32,6%, em 1985. A partir dos anos setenta, cresce também a participação do setor privado, especialmente no ensino superior. As matrículas de estudantes no setor público, em 1960, eram 427.062 e alcançou 3.789.211, em 1986; e no setor privado, chegou a 83.783 e 832.751, respectivamente.<sup>13</sup>

Os últimos trinta anos estiveram permeados por uma conjuntura política e por projetos econômicos complexos, distintos e, às vezes, complementares. Mas, a decisão política e econômica tomada pelos Estados Unidos de elevar a taxa de juros de 11,75%, em 1977, para 15,0%, atingindo 21,50% em 1979, agravou ainda mais a situação dos países subdesenvolvidos endividados, repercutindo no desequilíbrio da balança de pagamentos, na instabilidade cambial, nas finanças públicas, nas relações de troca, no crescimento da dívida externa e interna e na inflação.<sup>14</sup>

O insucesso do modelo de substituição das importações denunciou o esgotamento dessa forma de acumulação e, nessa conjuntura, os Estados da América Latina viram-se impossibilitados de continuar enviando divisas para o exterior como pagamento da dívida externa. Instalava-se uma conjuntura de fragilidade econômica, de crescimento da pobreza, de profunda diversidade econômica, política e cultural, de lento processo de passagem dos processos agrícolas para a urbanização e industrialização, de êxodo rural (Sunkel.1986:21), sendo os países latino-americanos submetidos aos Programas de Ajustes Estruturais - PAE - sob o comando do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

<sup>12</sup> KLIKSBURG, Bernardo (1994) compilador *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México Fondo de Cultura Económica. p.25. TUNNERMMANN, B. Carlos (1996) *Situación y perspectivas de la educación superior en América Latina*. México. ANUIES. n.13. p. 65 a 78.

<sup>13</sup> TUNNERMMANN, B. C. (1996) *Situación y perspectivas de la educación superior en América Latina*. México. ANUIES. n. 13. p. 22. Banco Mundial (1995) *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington. D. C.

<sup>14</sup> CANO, Wilson. (1993) *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas. Editora da Unicamp.p.49-112.

A profundidade da crise, agravada de modo extraordinário em nosso continente pela sangria financeira sem precedentes, ocasionada pela dívida externa; os desafios da redemocratização e, finalmente, o novo clima ideológico mundial, dominado pelo paradigma neoconservador, apressaram a busca de soluções fundadas nas supostas virtudes do mercado. O Estado que, desde os anos 30, havia sido um meio idôneo para encarar a crise foi ideologicamente convertido no bode expiatório e concebido como fator que a origina. Antes, nos amargos anos 30, ele havia sido parte da solução: agora passou a ser a totalidade do problema.<sup>15</sup>

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem convivido com os desequilíbrios decorrentes do elevado crescimento da dívida externa e do montante de divisas remetidas ao exterior como forma de pagamento dos juros; da forma de inserção na economia internacional; do desigual padrão de competitividade internacional e da submissão explícita ou implícita aos programas de ajustes estruturais. As finanças e a economia nacional despertam inquietações nas elites locais e externas quanto: à estabilidade da moeda atrelada a juros exorbitantes e às irregularidades cambiais; ao déficit na balança comercial; à inflação e recessão dissimuladas; aos rendimentos negativos na bolsa de valores; ao caráter desregulador e à entrada de capitais especulativos. Não são menos preocupantes o crescimento da dívida pública dos estados, o processo de privatização de empresas estatais, o crescimento da economia informal, a inibição e contenção de políticas e de direitos sociais, a elevação das taxas de criminalidade e violência, o atrofiamento do poder judiciário e o aumento da exclusão social acompanhada de altos índices de pobreza e de desemprego urbano. Essa conjuntura revela os limites do Estado nacional, na medida em que as modificações nos setores econômico e financeiro, as novas relações sociais e as novas tecnologias configuraram sociedades díspares, com alargamento das distâncias entre o norte e o sul, de tal maneira que o crescimento e as crises econômicas ocorridas nos países do norte são trasladadas através de programas de ajustes e políticas de restrições aos países do sul. Mas, o surgimento desta complexa organização geoeconômica mundial desocultou problemas como: desequilíbrios ecológicos, xenofobias, racismos, nacionalismos, desemprego urbano, economia informal,

---

<sup>15</sup> BORON, Atilio. (1994) **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo. Editora Paz e Terra. p.187.

migrações do sul para o norte, narcotráfico, pobreza extrema, corrupção, desnutrição, analfabetismo e o trabalho infantil denunciado pela UNICEF.<sup>16</sup>

Essas questões, agudizaram-se nos anos 90 com diferentes intensidades, graus e ritmos, revelaram a caducidade das teorias, os limites do processo de crescimento econômico em cada país mediatizado pela sua história, os insucessos do modelo de industrialização e de desenvolvimento e as múltiplas metamorfoses adotadas pelos Estados capitalistas latino-americanos planejadores e interventores, inaugurando outros parâmetros de mediações com a sociedade civil. As políticas de desenvolvimento deliberadas nessa conjuntura distinguem-se em duas concepções teóricas históricas: a teoria keynesiana, presente nas décadas subsequentes à 2ª guerra e conduzida pelos teóricos da Cepal; e a teoria neoliberal, cujos expoentes são o Banco Mundial e o Fundo Monetário, expandindo-se a partir da década de oitenta.

Entretanto, as discussões de cada um desses projetos devem ser encaminhadas tendo como referência os aspectos histórico-políticos do país, pois as análises só fazem sentido quando inseridas nas problemáticas conjunturais da região e no âmbito internacional. Com esse raciocínio, o objetivo desta seção é, com base em fontes documentais primárias, investigar as políticas e estratégias de desenvolvimento da educação básica para a América Latina em geral e para o Brasil, em particular, de 1985 a 1996, propostas pelo Banco Mundial. Um registro é necessário: dentro dos Estados da América Latina as instituições internacionais disputam hegemonia e possuem significados políticos diferentes dos quais se servem para construir formas próprias de intervenção nas políticas socioeconômicas nacionais e moldar as bases do consentimento. Os Estados envolvidos devem sujeitar-se aos interesses das instituições credoras, às regras contratuais e comprometem-se com o pagamento da dívida externa para obterem novos empréstimos para suas economias.

---

<sup>16</sup> KLISKSBERG, Bernardo (1994) **El rediseño del Estado: una perspectiva internacional**. México. Fondo de Cultura Económica. p. 9.

## 2. 2. Origem e evolução do pensamento político-ideológico

A mediação como expressão das relações contraditórias e concretas que se imbricam, em momentos diferentes de um todo, tornou-se, nesta seção, a referência para analisar, pela perspectiva histórica processual, a simultaneidade, a descontinuidade e a interdependência das decisões quanto às políticas e estratégias deliberadas pelo Banco Mundial para América Latina. Particularizando-se o caso brasileiro para, em seguida, interpretar a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, entre 1985 e 1996 prioritariamente, com fontes documentais primárias e oficiais.

Qual a origem do Banco Mundial e quais seus objetivos quanto à educação básica pública na América Latina? Quais foram as políticas e as estratégias estabelecidas para a educação básica pública para o Brasil, de 1985 a 1996? Que razões explicam a intervenção das instituições financeiras internacionais nas políticas econômicas e sócioeducacionais com o consentimento do governo federal e das elites conservadoras locais? Se a intuição, a criatividade, o domínio de conhecimentos científicos específicos e gerais das múltiplas linguagens e o manejo das tecnologias serão, para o próximo milênio, os requisitos indispensáveis para a inserção nas decisões econômicas, políticas nacionais e internacionais e no trabalho, como se explicam as políticas e estratégias de redução de investimentos na educação escolar formal pública, em todos os níveis, em países com insuficiência de direitos sociais e educacionais?

O grupo do Banco Mundial é um organismo multilateral de crédito, composto por cinco instituições vinculadas entre si.<sup>17</sup> Com sede em Washington, sua organização compõe-se de dois órgãos primordiais: Conselho de Governadores ( Board of Governors) e o Conselho de Diretores ( Board of Directors). O poder de voto subscrito pelos Estados Unidos corresponde a 25% do capital do Banco e do processamento de fundos arrecadados. Mas, possui um aspecto peculiar: o presidente do Banco Mundial é sempre um norte-americano e do Fundo Monetário Internacional, um europeu.

---

<sup>17</sup> Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - 1944 ( BIRD), Agência Internacional de Desenvolvimento - 1960 (AID), Corporação Financeira Internacional -1956 ( CFI), Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais ( MIGA) e o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

O BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (1944), voltado para a recuperação e reconstrução das economias européias devastadas pela 2ª Guerra, além de usufruir dos próprios recursos provenientes da subscrição de cotas dos países-membros, levanta empréstimos junto aos países exportadores de petróleo, sendo seus empréstimos de alta condicionalidade e somente para projetos dos governos; a AID- Agência Internacional de Desenvolvimento (1960)- presta assistência aos países mais pobres por meio de créditos isentos de juros, com prazos de vencimentos que variam de 35 a 49 anos. A CFI- Corporação Financeira Internacional - respalda as empresas privadas dos países em desenvolvimento com empréstimos e investimentos em capital e uma gama de serviços de assessoramento, além de suplementar a atividade do BIRD, proporcionando à iniciativa privada investimentos e empréstimos, sem garantia governamental. A MIGA- Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais - oferece aos tomadores garantia contra riscos comerciais e ajuda os governos dos países em desenvolvimento a atrair investimentos estrangeiros. O ICSID - Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos - estimula os fluxos de aplicações estrangeiras para os países em desenvolvimento, mediante arbitragem e mecanismos de conciliação.

O Banco Mundial financia projetos na maioria das áreas econômicas: agricultura e desenvolvimento rural, indústrias, educação, energia ( eletricidade, óleo, gás e combustível), serviços de saúde, transporte, planejamento populacional, assistência técnica, telecomunicações, urbanização, abastecimento de água e rede de esgotos.

O final da Conferência de *Bretton Woods*, realizada nos Estados Unidos, no Estado de New Hampshire, em 1944, marcou uma mudança no eixo político-econômico mundial e a afirmação da hegemonia do centro financeiro de *Wall Street*. Os Estados Unidos não apenas tinham as credenciais econômicas e militares, mas também a capacidade e a necessidade de imprimir a direção política da nova situação.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> LEHER, Roberto. (1998) **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. USP. São Paulo. LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. (1987) **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**. São Paulo. Editora. Brasiliense.

Antes mesmo do final da Segunda Guerra, Harry Dexter White, economista-chefe do Departamento do Tesouro, elaborou um plano, visando à criação de um Fundo de Estabilização capaz de manter as taxas de comércio internacional em equilíbrio em detrimento da idéia de um banco para a reconstrução e recuperação dos países devastados. Na Inglaterra, John Maynard Keynes, Conselheiro da Fazenda, também propôs um plano de reestruturação financeira e de comércio internacional. Argumentava que o equilíbrio financeiro era responsabilidade não apenas dos tomadores de capital, mas também dos emprestadores e que as taxas de juros deveriam incidir não apenas sobre as dívidas, mas também sobre os lucros do sistema financeiro. Esses recursos seriam utilizados numa Câmara de Compensação Internacional, que poderia conduzir as nações à prosperidade (Leher.1998:103; Lichtensztejn e Baer.1987:27 e Sunkel & Jones.1990: 42).

Na Conferência de *Bretton Woods*, apesar de muitas resistências dos setores republicanos e da posição secundária da Inglaterra, foram negociados os termos da criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Prevaleceram as estratégias dos Estados líderes favoráveis à criação de um tipo de banco voltado para a reconstrução física e econômica da Europa. Naquele momento, John Maynard Keynes, assessor do Ministro da Fazenda Britânico, assumiu o compromisso de definir e instituir um banco voltado não apenas para a reconstrução, mas também para o desenvolvimento dos países do sul. (Leher.1998:102; Araújo.1991:9; Lichtensztejn e Baer.1987:140 Nogueira.1998:30 ).

A importância do Banco para a hegemonia dos Estados Unidos está relacionada às condições de exercício do poder. A dominação militar estava assegurada pela supremacia na fase final da Segunda Guerra, mas outra condição da hegemonia, a liderança do conjunto dos aliados, demandaria a criação de instituições que contribuíssem com a construção do processo de identificação dos interesses particularistas dos EUA como equivalentes ao interesse geral.<sup>19</sup>

O Banco Mundial, criado em 1944, sob os destroços da Segunda Guerra Mundial, tornou-se o maior provedor de créditos financeiros para os Estados em

---

<sup>19</sup> LEHER, Roberto (1998) **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação USP. São Paulo.

desenvolvimento com graves déficits sociais e o principal catalizador de recursos em outras fontes existentes no mercado mundial de capitais. O início de suas operações foi marcado por conflitos com os países europeus vencedores e os Estados Unidos, mas definiu-se como um banco europeu: do total de empréstimos acumulados até 1956, 65% foram destinados a países europeus.<sup>20</sup> O Banco Mundial, em janeiro de 1949, aprovou o primeiro financiamento para o México, encaminhado para o setor de energia elétrica, através da Comissão Federal de Eletricidade<sup>21</sup>. Quanto à educação básica pública, o primeiro acordo aprovado data de 1991, destinado a complementar setores com dificuldades e atraso escolar. No caso do Brasil, data de março de 1946, durante a presidência de Eurico Gaspar Dutra, a aprovação do primeiro acordo para o setor educacional, dirigido à construção da escola técnica de Curitiba, durante a implementação da Lei Orgânica do Ensino Industrial de 1942.<sup>22</sup>

De maneira crescente, o Banco Mundial, desde os anos sessenta, tem participado de forma sistemática e direta no âmbito educacional, com capacidade para intervir e formular políticas educacionais para a América Latina, menos pelo montante de empréstimos aprovados e mais pela sagacidade de manipular os benefícios retirados das políticas sociais. A crescente interferência nas decisões econômicas, sociais e educacionais coloca as seguintes indagações: Como explicar os interesses do Banco Mundial restritos ao (1º ciclo) ou ensino fundamental e ao alívio da pobreza? Por que, nas duas últimas décadas, ao contrário do que era defendido pelos liberais, os atuais neoliberais inverteram e desfiguraram algumas das premissas básicas daqueles?

Nos anos sessenta, o Banco Mundial redirecionou suas ações, passando da reconstrução das economias européias às ações de promoção do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos da América Latina e da África. Os empréstimos do Banco Mundial destinavam-se ao financiamento de projetos com investimentos em infra-estrutura econômica, em setores de energia e transporte. Essa política estava baseada no fato de

---

<sup>20</sup> ARAÚJO, A. B. (1991) **O governo brasileiro, o Bird e o Bid: cooperação e confronto**. Brasília. IPEA. n. 131. p. 4.

<sup>21</sup> URZÚA, Carlos. M. (1990) **Five decades of relations between the World Bank and Mexico**. México. El Colégio de México.

<sup>22</sup> NOGUEIRA, Francis.M.G. (1998) **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do mito do desenvolvimento: da USAID ao BIRD**. Tese de Doutorado. Campinas - São Paulo. p.63.

que, nos primeiros anos que se seguiram à 2ª Guerra Mundial, as limitações do desenvolvimento dos países - membros estavam colocadas na insuficiente capacidade de construir ferrovias, portos, estradas e hidroelétrica, ou seja, infra-estrutura indispensável para a prosperidade industrial. A Grande Depressão e a 2ª Guerra Mundial tinham impedido a realização de investimentos nestes setores e grande parte da capacidade de promoção existente havia-se esgotado.<sup>23</sup> Aproveitando-se das vantagens de obtenção de rendimentos nestes setores deficitários, o Banco obteve resultados satisfatórios. Durante essa fase, o Banco Mundial "concebia o desenvolvimento com a transformação de economia de base agrícola em outra de base industrial, onde os capitais privados, nacionais e estrangeiros, requeriam, para sua expansão, investimentos em infra-estrutura básica a cargo do Estado."<sup>24</sup>

No começo dos anos setenta, o Banco Mundial introduz a diversificação setorial dos empréstimos, sendo um deles para a área social, pois havia limitações à sua atuação nos Estados em desenvolvimento, devido às transformações ocorridas no âmbito da economia mundial, com a crise do petróleo, em 1973 e 1979, e os endividamentos dos países devedores junto à OPEP- Organização dos Países Produtores de Petróleo. A ênfase recaiu sobre países cujas economias apresentavam índices incompatíveis de rentabilidade para o capital, empurrando-os para os empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional que exigiam ajustes estruturais e reformas institucionais. Dessa forma, passou a monitorar as políticas macroeconômicas, gerou os mecanismos de intervenção, propôs modificações nas políticas econômicas e sociais dos Estados da América Latina e propugnava a incorporação às políticas e estratégias das instituições credoras. A recuperação das economias alemã e japonesa e o deslocamento do eixo político-econômico para os Estados Unidos permitiram a consolidação da sua hegemonia, afirmada pelo domínio militar e pela liderança sobre as duas instituições financeiras e complementares: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que assumiram a construção político-econômica e ideológica do centro financeiro mundial. Os

---

<sup>23</sup> KAMARCK, Andrew. (1984) O Banco Mundial e o desenvolvimento: uma perspectiva pessoal. In: **Finanças e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Vol. 4. n.4.

<sup>24</sup> GONZALEZ, M. A & outros (1990) **O Brasil e o Banco Mundial- um diagnóstico das relações econômicas:1949-1989**. Brasília. IPEA/IPLAN. cap. 2. p. 27-74.

investimentos, nos países em desenvolvimento na África e na América, foram inicialmente direcionados para projetos de infra-estrutura, mas logo assumiram a tarefa de arbitragem dos acordos econômicos praticados entre os países capitalistas devedores e os bancos privados, em detrimento da ajuda bilateral. Ainda na administração de Robert McNamara (1968-1981), o Banco Mundial assumiu a estratégia de diversificação setorial de empréstimos, redimensionando-os aos seus interesses ideológicos e econômicos como equivalentes aos sociais e econômicos dos Estados capitalistas periféricos e devedores.

As estratégias de desenvolvimento, excessivamente baseadas em recursos financeiros externos para sustentá-las, com padrões de consumo e tecnologia dependentes de produtos importados; a prodigalidade no crédito privado internacional; a abundância de recursos financeiros externos públicos e privados e o esgotamento do modelo de desenvolvimento fundado na substituição de importações materializaram um conjunto de modificações na dinâmica da economia internacional com desdobramentos nas relações sociais<sup>25</sup>. Estas modificações vêm sendo captadas e absorvidas por diferentes organismos internacionais: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional que as traduzem, dirigindo-as e canalizando-as para os seus interesses por meio de políticas, estratégias, projetos, acordos e reformas.

Subordinados a essa dinâmica apareceram, já nos anos 70, os financiamentos de projetos de combate à pobreza e os argumentos favoráveis à teoria do capital humano, enfatizando a rentabilidade econômica desse investimento e postergando os direitos sociais universais, a formação para a cidadania, emancipação e autonomia. Assim, investida da argumentação econômica, em 1975, redefiniu-se a política do Banco Mundial para o setor educacional com vistas às regiões em que pudesse legitimar-se sobre a pobreza.<sup>26</sup>

O Banco Mundial apresentava-se, pois, como a instituição que possuía as fórmulas universais para reduzir a pobreza, combater o analfabetismo, preservar o meio ambiente e aplicar políticas econômicas rentáveis e competitivas. A base de sustentação

---

<sup>25</sup> SUNKEL, O e JONES, S.G. (1990) **O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina**. São Paulo. Editora Brasiliense. A este respeito, leia-se cap.3. As crescentes limitações do modelo de substituição de importações por volta de 1970. p.32-41.

teórica estava posta, de um lado, na teoria do capital humano em que educação escolar é igual à maior produção e maiores investimentos e, de outro, na teoria da modernização tecnológica, predizendo a função econômica do conhecimento. Ao longo de sua história, o Banco Mundial tornou-se a instituição que possui um banco de dados sobre experiências educacionais, sociais e documentos sobre os problemas dos países assistidos (Wolfensohn.1997:17). Tem sido expressiva a sua presença no campo educacional, mediante formulações de políticas e de estratégias traduzidas em projetos, programas e reformas que os Estados capitalistas latino-americanos deverão incorporar para fazer jus à aprovação dos empréstimos externos.

... Robert McNamara propôs que o objetivo do desenvolvimento deveria mudar de crescimento para crescimento com redistribuição de renda na direção dos pobres. A política do Banco passou a ser a de ênfase sobre o combate à pobreza ao mesmo tempo em que ajudava o crescimento econômico. O Banco, porém, não chegou ao ponto de adotar como principal objetivo a satisfação das necessidades das populações pobres. Ou seja, o Banco continua a ser uma agência de desenvolvimento econômico, e não uma agência internacional de redistribuição de rendas.<sup>27</sup>

Os documentos<sup>28</sup> analisados revelam a evolução de seu pensamento sobre as políticas educacionais e permitem constatar a capacidade que o Banco Mundial tem para formular conceitos analíticos, ou seja, dar formatação a conceitos constituintes de seu pensamento e induzir os governos nacionais a adotarem as políticas, estratégias, programas e reformas com vistas ao reordenamento organizacional e político da educação escolar pública. Segundo sua premissa básica, a educação é um investimento que, a longo prazo, tem efeitos positivos na dimensão econômica, desde o trabalho até a criação de ambientes mais propícios para a expansão industrial; na dimensão sociocultural, por meio da distribuição de conhecimentos necessários à participação social e, na dimensão política, por favorecer a participação ativa, gerando canais de interlocução entre Estado e

---

<sup>26</sup> BRACHO, Teresa (1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial**. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE. p. 15

<sup>27</sup> KAMARCK, Andrew. (1984) Banco Mundial e o desenvolvimento: uma perspectiva pessoal. In: **Finanças & Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. vol. 4. n. 4.

<sup>28</sup>Banco Mundial ( 1986) **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo**; (1992) **Educación Primaria**; (1995) **La enseñanza superior**; (1995) **Invertir en la gente- el Banco Mundial en acción**; ( 1996) **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington. D. C.

sociedade.<sup>29</sup> Nos documentos que tratam da educação, elaborados nos anos setenta, a dimensão econômica tem se destacado quando fixa as estratégias e as políticas de financiamento, prioritariamente, para a educação primária ( primeiro ciclo). O princípio básico concebido é que todo investimento na educação é rentável, mas também se reconhece que os recursos são escassos. Portanto, como se distribuem esses recursos financeiros? Quais os critérios e que resultados os justificam como essenciais na política intervencionista do Banco Mundial? A direção apontada é a de uma política deliberada pelo Banco, que concebe o sistema educacional associado à lógica do mercado e, sendo assim, propõe estratégias de financiamento que logrem maximizar os lucros e resultados na educação<sup>30</sup>.

### **2.3. A educação básica pública: políticas e estratégias do Banco Mundial entre 1980 e 1996**

#### **2.3.1. Anos setenta : políticas de financiamentos**

Nesta seção, o propósito da análise são as políticas e estratégias estabelecidas pelo Banco Mundial para a educação básica dos anos oitenta e noventa. Antes, porém, registram-se algumas mediações fundamentais da política praticada pelo Banco, nos anos 70, que se mantiveram nas décadas subseqüentes.

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

Na América Latina, prevejo que nosso coeficiente de investimentos se duplicará nos próximos cinco anos. Mas, é na África, que está chegando ao ponto de necessitar de grandes investimentos para o desenvolvimento, que deve realizar-se a maior expansão de nossas atividades.

<sup>29</sup> BRACHO, Teresa.( 1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial**. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE.

<sup>30</sup> BANCO MUNDIAL. ( 1986) **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo - opciones de política**. Washington. D. C. BANCO MUNDIAL. (1996) **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington. D. C. cap. 3 **El financiamiento público como medio de lograr la eficiencia y la equidad**.p.59- 79.

Com a colaboração efetiva dos países africanos, deveremos, aí, triplicar nosso coeficiente de investimentos. Outras transformações se seguirão, a partir de nossa preferência pela África e pela América Latina. Os estados desses continentes são menores do que os estados gigantescos da Ásia. Haverá muito mais projetos, de modo que cada milhão de dólares emprestado exigirá muito mais trabalho do grupo do que no passado (McNamara. 1974:9).

Afirmou, ainda, que

muitos de nossos membros mais pobres tiveram, apesar de sua maior penúria, menos assistência técnica e financeira por parte do Banco Mundial. Mais ou menos 10 destes países não tiveram nenhum empréstimo ou crédito em virtude de sua incapacidade de elaborar projetos para avaliação. Nesta situação, forneceremos assistência especial para melhorar seu desempenho econômico e identificar e preparar projetos por nós financiáveis<sup>31</sup>.

Para o Banco Mundial, *su función principal, como organismo internacional de asistencia, es la de colaborar con los países para que éstos logren el crecimiento económico y otros objetivos de desarrollo.*<sup>32</sup> Sob a administração de Robert McNamara (1968-1981), modificaram-se os estilos de elaboração dos documentos, atribuíram-se significados aos conceitos analíticos, privilegiaram-se as áreas de financiamento e readequaram-se seus programas, em resposta às modificações ocorridas no âmbito econômico internacional e em razão de críticas feitas por seus assessores internos. Os modelos de desenvolvimento econômico no oriente e no ocidente desfiguraram-se e trouxeram profundos desdobramentos sociais, nos anos subseqüentes. A recessão resistente, as crises do petróleo, a inflação e a crescente dívida externa fizeram diminuir o impulso do desenvolvimento social e econômico dos Estados da América Latina. O ritmo de crescimento econômico tornou-se mais moderado, muitos sofreram declínio da renda *per capita* e do desenvolvimento industrial e a proporção e o número de pobres absolutos aumentaram. Mas, a política do Banco Mundial continha dois objetivos fundamentais: crescimento econômico e redução da pobreza,<sup>33</sup> ainda que justificados pela teoria do capital humano. “Nossos objetivos serão de prestar assistência onde ela possa melhor

<sup>31</sup> McNAMARA Robert. (1974) **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento.** Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. p. 3 a 15.

<sup>32</sup> BRACHO, Teresa. ( 1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial.** México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.p.7.

<sup>33</sup> BECKMANN, David. (1986) O Banco Mundial e a pobreza na década de 80. In: **Finanças e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Vol. 3. n. 3. Setembro.

contribuir para o desenvolvimento econômico. Isto significará ênfase em planejamento educacional, ponto de partida para todo o processo de melhoria da educação. Significará assistência a todos os níveis, desde o primário até a universidade, especialmente no treinamento de professores ( McNamara.1974:11). ”

A origem da estratégia do Banco Mundial para a problemática educacional e o redimensionamento na formulação de critérios de políticas setoriais de financiamento podem ser localizados quando, nos anos 60/70, ocorreu a acelerada expansão da educação e aumento dos índices de matrícula nos países devedores. O que era explicável em decorrência do movimento de independência política dos Estados na África; do rápido crescimento econômico; da ascensão dos governos autoritários na América Latina; da explosão demográfica e do êxodo rural para os centros urbanos; da disseminação da idéia de melhoria do *status* social, vinculando-o à educação, e da concepção de que a educação geraria empregos e desenvolvimento econômico.

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

Foi elaborado, em 1962, o documento de política setorial denominado *Memoranda e*, em 1963, *Memorandum*, em que o Banco Mundial assumia como prioridade o financiamento de parte dos projetos do setor educacional. O primeiro empréstimo foi destinado à expansão do ensino secundário, formação técnico-profissional, ensino superior e formação de docentes, em Tunes, África, com o propósito de formação de força laboral que impulsionasse o desenvolvimento econômico. O *Memorandum* do presidente do Banco Mundial, de julho de 1970, continha a reafirmação do propósito de investimentos em educação, mas agregou a necessidade de avaliação do sistema educacional em conjunto e do seu significado para o desenvolvimento econômico. E acrescentava: avaliar o potencial dos projetos para melhorar a adequação, a eficiência e a economia dos sistemas educacionais. Emergia, nesse contexto, os primeiros documentos

de política educacional do Banco Mundial *Educación. Documento de trabajo sobre el sector-1971; Educación. Documento de política sectorial-1980, Washington* para dar direção a dois problemas: I- a identificação da educação como um problema e o reconhecimento da expansão da demanda; II- a compreensão da organização educacional como forma de atender à pobreza nos países devedores. A expansão das matrículas tornou-se preocupação estratégica, principalmente quando os problemas sociais e educacionais pareciam aumentados, sem que se registrasse qualquer benefício. Depois da intervenção política no continente africano, rapidamente, dirigiram os olhares para a expansão das matrículas, na década de 70, na América Latina. Controlar a expansão das matrículas, discernir os problemas, propor medidas, induzir políticas e estratégias de menor custo eram medidas necessárias. Mesmo porque, mantido aquele ritmo, os diretores anteviam os desdobramentos nos níveis médio e superior, o que demandaria mais financiamento para a educação pública e favoreceria a formação de potenciais humanos nacionais voltados para a ciência, a tecnologia e a reflexão sobre as políticas impostas ao país.

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

Mas, em 1973, o Banco Mundial, oficialmente, passou a ter a pobreza como parte de suas políticas, sem ter necessidade de justificá-la. A pobreza era uma realidade

nos países devedores e não requeria justificativas, pois as razões humanitárias as fariam. Potencializaram o seu favorecimento, inverteram as justificativas e, apoiados na teoria do capital humano, modificaram os argumentos e os gastos para a educação que passaram a ser medidos pela rentabilidade econômica prevista no investimento, sobrepondo-a ao direito humano de formação cidadã, de igualdade e de coesão social ou de razões humanitárias ( Bracho.1992:14). A primeira crise do petróleo (1973), a teoria de capital humano e a elevação dos índices de exclusão foram elementos que permitiram ao Banco Mundial, em 1975, intervir nas políticas dos países capitalistas devedores, com exigências para os empréstimos e financiamentos para os programas de alívio da pobreza e prescrevendo políticas para a educação pública. Subjacente à macropolítica econômica, o Banco Mundial induzia a direção certa a compressão do papel do Estado, o pagamento da dívida externa e a abertura dos mercados ao circuito competitivo. Para a educação, a concepção fixada foi a de investimento industrial, expressa na racionalização dos custos; na política da concorrência e da competitividade; na abertura de mercado para a educação privada, para empresários de equipamentos técnicos, de informática e do livro didático.

Pela primeira vez, nos documentos do Banco Mundial, apareceram as diferenças entre dois tipos de políticas educacionais: as destinadas ao setor moderno-urbano e aos níveis superiores e as voltadas para o setor agrícola-rural. Neste setor, a fim de aumentar a utilidade da prática da educação, enfatizaram-se as estratégias de ruralização das escolas, combinando políticas gerais com o desenvolvimento rural, programas de alfabetização funcional e planos de educação não formal. Já as políticas educacionais dirigidas ao setor moderno-urbano tinham como centralidade o planejamento da força de trabalho, propondo lograr o equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra qualificada, ampliando as oportunidades de emprego produtivo, reorientando planos de estudo e assegurando a relação entre educação e emprego. Na prática, a criação de escolas técnicas, a introdução de matérias vocacionais, as políticas de racionamento, o controle do crescimento das matrículas e o problema do desemprego dos egressos demonstravam a distância entre as políticas externas, as estratégias e a complexidade regional e social dos países. Assim, o Banco Mundial, numa operação simultânea para alcançar vários países, propunha modificar o tipo de demanda mediante seleção dos

alunos, avaliando a capacidade intelectual e socioeconômica dos estudantes e direcionando o processo educacional e prosseguimento, especialmente para os mais pobres. Entre os anos sessenta e setenta, a organização dos sistemas educacionais revelou as marcas da perversidade da política de equilíbrio forçado entre a formação escolar e a formação para o trabalho, numa visão de que os desvios foram alternativas encontradas para os controles dentro da desordem autoritária.

Durante a época dos governos autoritários na América Latina, a política do Banco Mundial (1975) priorizou os grupos marginalizados, visando à sua incorporação ao processo de desenvolvimento. A preocupação com a pobreza estava em suas estratégias, mas agregada à racionalidade dos custos financeiros, para alcançar os objetivos da educação primária (primeiro ciclo). Redefiniram os conceitos e passaram a afirmar ser a educação básica indispensável para lograr maior participação da população no desenvolvimento econômico do país. Sendo assim, o Banco Mundial propôs indicadores de avaliação institucional utilizados no âmbito internacional para o desempenho dos sistemas educacionais, inserindo-os na lógica do trabalho e da concorrência do livre mercado, com racionalização dos financiamentos, eficiência financeira e qualidade nos resultados prescritos.

### **2.3.2. Anos oitenta: políticas para a educação básica e políticas de desenvolvimento**

Nas duas últimas décadas, o Banco Mundial e os Estados da América Latina estreitaram relações que se traduziram num conjunto de políticas econômicas e financeiras imperativas, sistemáticas e pragmáticas a serem incorporadas pelos governos nacionais como trilha rumo à modernização. Essas políticas econômicas e financeiras contêm, em sua essência, as políticas socioeducacionais que são elaboradas e aprovadas pelos técnicos do Banco Mundial. Revelam também uma apropriação de conceitos firmados nas disputas das entidades e das associações com o governo federal, mas que são modificados e revestidos dos princípios neoliberais com a condescendência dos Ministros e dos Secretários de Educação dos Estados latino-americanos, numa deliberada ação política de alinhamento ao ideário econômico-político e educacional criado por técnicos externos.

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

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

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

*En cualquier país en desarrollo, el objetivo básico del Banco Mundial es exactamente el mismo: prestarle asistencia para acelerar su crecimiento económico y mejorar las oportunidades de sus habitantes, y de ese modo hacer posible el logro de un mejor nivel de vida para todos. Por lo que se refiere al propio trabajo del Banco en los años iniciales del decenio de 1980 y posteriormente, su propósito seguirá siendo aquel para el cual se fundó la institución: constituir una fuente singular de capital para líneas de desarrollo- reforzado por la asistencia técnica más altamente profesional disponible-, destinado a préstamos y créditos para proyectos productivos de alta prioridad, con elevadas tasas de rendimiento económico y, tanto en el caso del BIRF como de la Asociación Internacional de Fomento-AIF, con reembolso plenamente cubierto por garantías gubernamentales.*

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

*Haciendo uso de esa experiencia, el Banco proporciona no solo financiamiento y asistencia técnica, sino también una amplia gama de servicios, que van desde grupos consultivos hasta los productos de su amplio programa de investigaciones; desde sus informes económicos sobre países hasta el informe sobre el Desarrollo Mundial; desde proporcionar asesoramiento sobre administración de la deuda hasta la capacidad que*

*imparte el Instituto de Desarrollo Económico; desde intercambios privados de opiniones, basadas en una experiencia de ámbito mundial, hasta sus numerosos estudios y publicaciones, que utilizan en todo el mundo gobiernos, instituciones, universidades, bancos comerciales y corporaciones, así como hombres de negocios, eruditos y especialistas.*

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

A partir de 1980, os insucessos do modelo de desenvolvimento econômico e as novas construções nas relações sociais abalaram as políticas educacionais para a educação básica e ensino superior. As políticas do Banco Mundial passaram a postular que o desenvolvimento dos recursos humanos não só ajuda a aliviar a pobreza, mas também contribui significativamente para o crescimento da produtividade nacional. Robert McNamara (1968-1981) fixou os componentes básicos requeridos para combater a pobreza e incluiu entre eles a formação escolar, atribuindo à educação três características fundamentais:

*a) Como necesidad humana básica, como medio para adquirir las bases de conocimiento, actitudes, valores y habilidades para construir su vida futura, la educación debe proveer el potencial para aprender, responder a nuevas oportunidades, ajustarse al cambio social y cultural, y participar en actividades políticas, sociales y culturales.*

*b) Como medio para alcanzar otras necesidades básicas, como nutrición, salud, vivienda, agua, etcétera.*

*c) Como actividad que sostiene y acelera el desarrollo, a través de la formación de trabajadores capacitados en administración, tecnología y servicios, incrementa la productividad, y facilita el avance del conocimiento en campos aplicados y ciencia pura.<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> BRACHO, Teresa. (1992) **El Banco mundial frente al problema educativo. un análisis de sus documentos de política sectorial.** México. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. p. 24.

A análise documental e dos dados indica que não se alcançara a universalização da educação primária, apesar do crescimento quantitativo de matrículas. Para explicar o malogro, afirmava-se a necessidade de tornar os sistemas mais flexíveis, com rede suficientemente diversa para responder às necessidades dos estudantes, mas unificada para evitar discriminações. De outra parte, fazia-se uma distinção analítica quanto à natureza da demanda educacional que já não era colocada na educação primária, mas nos níveis secundário e superior, com políticas e estratégias de flexibilização da oferta." *Si bien el problema de la ilimitada demanda ya no se plantea para la educación básica, sigue siendo preocupación central para los niveles medio y superior. La necesidad de detener su crecimiento es una de las notas distintivas de los documentos y de la política del Banco en educación posbásica*" (Bracho.1992:25)

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

- a diversificação das fontes de financiamento público, apregoando maior participação do setor privado, repasse dos custos aos alunos e à comunidade local, como meio para regular os níveis superiores e selecionar os melhores candidatos, evitando as desistências e os cursos prolongados, mas prevendo bolsas de estudos aos alunos capazes, porém pobres;
- eficiência do sistema educacional medido por objetivos e normas de rendimentos de aprendizagens, levando-se em conta as reais necessidades de trabalho;
- uso eficaz de materiais e equipamentos didáticos, acompanhado da valorização do livro didático e da educação à distância;

- estrutura administrativa moderna, eficiente, capaz de formular políticas e de adotar procedimentos de planejamento, resolvendo problemas práticos e instituindo os mecanismos de avaliação interna permanentes;

- distinção entre as instituições: formação especializada e vocacional em institutos acadêmicos, institutos de ensino e outros de capacitação extra- escolar.

Para aumentar os recursos financeiros e alcançar a universalização da educação primária/ primeiro ciclo (a partir de 1980, o Banco fala em educação básica), foram definidas algumas ações: flexibilidade dos modos de oferta educacional e adequação às condições locais; estímulo à iniciativa local de provisão de serviços e melhoria da eficiência interna e externa do sistema. A primeira diz respeito ao fluxo de alunos por escola com o mínimo de desperdício, pois a repetência, a reprovação, a deserção e os cursos prolongados geram efeitos negativos; a segunda refere-se ao domínio de conhecimentos, das aprendizagens e das habilidades requeridas dos egressos, tornando-os seres sociáveis e economicamente produtivos.

Durante sua gestão, Robert McNamara (1968-1981) afirmou ser a educação uma indústria que necessitava de uma revolução tecnológica. Reconhecia sua necessidade básica, mas havia outros problemas. A expansão horizontal da educação como necessidade para todos e essencial para o desenvolvimento econômico, mas qualitativa para uns poucos eleitos, foi um procedimento perverso e constante. Essa política de exclusão sintomática ficou evidente quando o Banco Mundial exteriorizou as estratégias de investimentos no ensino técnico profissional e o desenvolvimento de um sistema de educação tecnológica média superior. Pretendiam assim, instituir, através da legislação, mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo ensino superior. Deliberadamente, propuseram moderar a aquisição de certificados, o equilíbrio entre educação e trabalho, a diversificação da oferta de oportunidades, o desenvolvimento de modelos não universitários de ensino superior, a diferenciação quanto aos salários, a educação diversificada no nível médio, a definição de formas institucionais mais eficientes e efetivas de formação para o trabalho produtivo e ajustes entre o currículo ocupacional e as necessidades do aparato produtivo. Um registro é necessário, assinalar que a criação de empregos depende da educação e muito mais do ritmo de industrialização e da produção

de novas tecnologias e, ainda que, parte do êxito depende da formação acadêmica e profissional, mais ainda, da qualidade e dos avanços das negociações entre governos, empregados, instituições, sindicatos e trabalhadores.

*Dadas las realidades del actual panorama económico mundial, muchos de nuestros países miembros en desarrollo van a enfrentarse en los años iniciales del decenio con el panorama de unas bajas de crecimiento económico. Su problema es encontrar los medios de ajustarse a la situación económica externa. Para estos países, el ajuste estructural a las realidades de la economía mundial significa en la práctica reacciones más apropiadas en materia de políticas, incentivos de precios más eficaces, mejores indicadores del mercado, mayor actividad exportadora y un mejor uso general de los recursos, tanto materiales como humanos. Hoy en día, la situación económica mundial tiene poco margen de tolerancia para la ineficiencia, sea que se derive de la administración 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>20</sup> ( Discurso do Presidente do Banco Mundial A. W. Clausen, em 1980, Washington.)*

### **2.3.3. Anos noventa: mudanças nas políticas educacionais do Banco Mundial**

Os Estados Unidos, desde 1945, afirmaram sua superioridade militar, tecnológica e armamentista. Deslocaram o eixo econômico de Londres para *Wall Street*, Nova York, impulsionando o reordenamento financeiro internacional, geraram um código de condutas para as políticas econômicas dos países com problemas de balanço de pagamento e institucionalizaram diversas modalidades de empréstimos e mediações financeiras entre as duas instituições âncoras Banco Mundial e Fundo Monetário, os governos nacionais e os sistemas de bancos privados internacionais (Lichtensztein e Baer.1987:25). Apesar de sua hegemonia, os Estados Unidos defrontaram-se com os interesses das novas forças surgidas no mundo capitalista desenvolvido. São exemplos do confronto as divergências quanto ao projeto econômico-industrial da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e os embates conflituosos com a Unesco, até 1984, a fim de difundir, institucionalmente, políticas de controles, de racionalidades e condutas morais e culturais. As divergências persistiram e evidenciaram as divisões internas e interesses incompatíveis com o seu padrão de dominação, uma vez que

<sup>20</sup> Discurso do presidente do Banco Mundial em reunião com o Fundo Monetário Internacional, realizada em Washington, em 1980. Publicado na *Revista del Banco de la República* (1981). Bogotá. Colômbia.

mantinham os Estados-Membros como satélites, orbitando nos espaços de decisões. Esvaziaram a Unesco e partiram em retirada para pouso em duas âncoras financeiras o Banco Mundial e o Fundo Monetário, plataformas políticas e ideológicas seguras para, sem obstáculos, legitimarem suas decisões.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tornaram-se o braço de ferro dos Estados Unidos, capazes de, pela via do consentimento e da anuência, imporem aos Estados capitalistas latino-americanos, suas prescrições econômicas, culturais, socioeducacionais e ideológicas, colocando-os em penúria e em desvantagens. Já se tornou possível enxergar o desmonte das tentativas de proteção social do trabalhador, a desorganização das finanças públicas, os desequilíbrios entre as importações e as exportações, as taxas de desemprego (tabela n.4), os complexos processos de privatização de empresas estatais. Não menos visíveis são as rendas e riquezas geradas nos Estados da América Latina e trasladadas para os conglomerados das corporações financeiras internacionais, os favorecimentos governamentais às empresas transnacionais, os mecanismos de acumulação de capitais, a exploração dos trabalhadores e o aumento da população em estado de miséria, empurrando esses Estados para piores condições econômicas, sociais e educacionais. Essa conjuntura econômica e social não é um fenômeno natural, é antes o resultado de manipulação das instituições financeiras que, nos anos noventa, atropelaram os poucos avanços sociais dos países devedores. Enfim, provocaram e aceleraram a desestruturação constitucional, econômica, social e cultural dos países por razões internas e por decisões externas. E, como as políticas sociais e educacionais são os eixos mais vulneráveis aos cortes e à redução de verbas, sobre elas recai a maior parte da retração dos recursos econômicos.

Este estudo afirma que as políticas educacionais para a educação básica estão alinhando-se, cada vez mais, às políticas e às estratégias deliberadas e aprovadas pelo Banco Mundial. A tese é que a intervenção das instituições financeiras internacionais nas políticas para a educação básica pública, advinda de anos anteriores e acelerada pelas circunstâncias internacionais das últimas décadas, conta com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes para a sua efetivação. Sob a aparência de políticas para a realidade nacional, têm captado e introjetado o ideário político e

filosófico externo, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, com a anuência do governo federal, dos ministros e dos secretários dos estados, ainda que ocorram resistências dos sindicatos, das associações, de partidos de esquerda e das entidades não governamentais. Essas políticas deliberadas e sistematizadas têm o propósito aparente de encaminhar o ajuste estrutural e as reformas institucionais dos países subdesenvolvidos, colocando-os em condições de participar do circuito modernizador vigente, mas dilaceraram de forma irreparável a organização social dessas sociedades, particularmente das instituições educacionais<sup>21</sup>. Acrescenta-se, ainda, o estreitamento da margem de manobra dos governos nacionais, evidente na incapacidade para adotar políticas independentes de interesse nacional. A política deliberada do Banco Mundial atualiza a condição de subordinação existente entre elites financeiras internacionais e governos latino-americanos.

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

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

*...sigue siendo la reducción de la pobreza; su tarea consiste en colaborar cada vez mas con los países, ayudándolos a formular y aplicar políticas que conduzcan a ampliar los mercados y fortalecer sus economías, a fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.*<sup>22</sup>

*En este contexto la educación sigue ocupando un lugar central en las políticas de lucha contra la pobreza junto con la salud, entendidas como*

<sup>21</sup> VITARELLI, M. F. (1998) **Educación y desarrollo: la visión latinoamericana para los años 90**. V Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Santiago- Chile. SOUZA, M.I. (1992) Política educacional e ajuda externa. In: **Em Aberto**. Brasília. Ano.10.n.50/51. Abril/Set.

<sup>22</sup> Banco Mundial : Informe anual. (1995) Washington. D.C. EEUU. p.9. Uma outra fonte de leitura “La experiencia indica que para mejorar la calidad de vida no basta sólo con invertir en la gente, Se requieren también reformas económicas para conseguir estabilidad e un entorno propicio para el crecimiento. La inversión en la gente sólo será eficaz si se realiza en un marco de política económica propicio. Ello supone la estabilidad macroeconómica, una economía abierta, el acceso a los mercados mundiales, una estructura adecuada de incentivos y el buen funcionamiento de los mercados de capitais. Estas políticas económicas son necesarias para aumentar la productividad de la inversión en capital humano”. In: BANCO MUNDIAL (1995) **Invertir en la gente- el Banco Mundial en acción**. Washinton. D. C.p.vi.

*inversión en capital humano dirigida hacia mejorar las oportunidades de ingreso de los pobres. Sin embargo, hay dos cambios de acento: por un lado, la única educación que se percibe como orientada a la disminución de la pobreza es la primaria; por otro lado, los programas tienen que ser diseñados para atender directamente a los grupos seleccionados* (Bracho.1992:34).

Em relação aos anteriores, nos anos noventa, os documentos do Banco Mundial ( 1992) *Educación Primaria; (1995) La enseñanza superior; (1996) Prioridades y estrategias para la educación* - afirmam categoricamente as políticas setoriais para os distintos níveis e modalidades de ensino. Quanto aos conceitos analíticos, o Banco fez uma reconceituação das **necessidades básicas de aprendizagem e da pobreza**, segundo seus interesses político-ideológicos e resultados prescritos à priori. Com relação à pobreza, os gestores do Banco Mundial não se interessam por todo o empobrecimento da população. Nas décadas anteriores, o diagnóstico efetuado por seus membros atingia em torno de 40% da população; mas, nos anos 90, o interesse concentrou-se em 10% da população desprovida de uma cesta básica, tendo como estratégia, para mitigar a pobreza indigente, os programas focalizados concebidos dentro da lógica assistencialista. Quanto às necessidades básicas de aprendizagem, nos anos setenta, tratava-se de uma definição minimalista, ou seja, como fazer para que todos adquirissem o mínimo necessário de educação, maximizando os indicadores de eficiência, de acesso, de conclusão da educação primária e de alfabetização da população adulta, com um mínimo de desperdício; já nos anos noventa, signatário da Conferência Mundial de Educação para Todos ( 1990), o Banco Mundial propôs políticas para alcançar as necessidades básicas de aprendizagem para todos. Mas, de acordo com sua lógica credencialista- utilitativa, a ênfase dessa política foi direcionada à metodologia de ensino, ou seja, como ocorre a aprendizagem e como se pode expandir o conhecimento, mais do que como transmiti-lo, com o propósito de que aqueles que têm acesso à escola pública adquiram conhecimentos, competência, domínio de linguagens, habilidades e destrezas essenciais para o alívio da pobreza e produzam maiores rendimentos econômicos.<sup>23</sup> Para o Banco, a política educacional tinha como centralidade a educação primária ( primeiro ciclo), com ênfase nos insumos para a

qualidade baseada na relação custo/benefício e resultados. Os documentos examinados são reveladores de que é política do Banco Mundial considerar a educação como indústria e a atividade empresarial se expressa pelo incentivo dado aos empresários do ensino privado, pelo repasse de verbas ao Sistema S<sup>24</sup>, pela anuência concedida às empresas preparatórias de vestibular, pela lealdade dos governos estaduais às indústrias de equipamentos técnicos e de informática, pela aproximação com os interesses dos grupos ligados à educação à distância, pelo monopólio das produtoras de livros didáticos e paradidáticos, pela terceirização dos serviços prestados pelos funcionários das escolas públicas e pela concessão às empresas de alimentos do serviço de merenda escolar.

No decorrer da análise dos documentos encontrou-se as exigências estabelecidas na Minuta de negociações e no Manual de operação e implementação de projetos os princípios, objetivos e estratégias educacionais. Exemplificando: o aumento de tempo escolar, a ampliação da duração do ciclo escolar, o aumento da capacidade de aprendizagens dos alunos, o apoio à educação pré-escolar, a melhoria do ambiente de sala de aula, o apoio aos sistemas de saúde e de nutrição, a melhoria da capacitação dos docentes, a maior capacitação em habilidades pedagógicas e incrementos para ensinar, a reestruturação administrativa e organizacional com desmembramento do sistema, o desenvolvimento das competências administrativas, criação dos sistemas de avaliação por desempenho, o provimento de sistemas de informações que contemplem eficiência organizacional, a persuasão dos pais acerca do valor da educação e a mobilização da comunidade para os proventos econômicos. Não são raros os casos de comunidades em que as escolas carecem de serviços de manutenção básica e, neste caso, a comunidade assume um serviço que é de responsabilidade dos poderes constituídos. No trecho abaixo, constata-se a transferência da responsabilidade pelos custos da educação pública à comunidade e aos pais.

*En todo el mundo los padres y las comunidades están tomando parte más activa en la gestión de las escuelas a que asisten sus hijos, y lo mismo están*

<sup>23</sup> BRACHO, Teresa.(1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo. un análisis de sus documentos de política sectorial**. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE.p.37.

<sup>24</sup> Sistema educacional criado, a partir de 1942, tornou-se responsável pela formação de trabalhadores qualificados para a indústria, comércio. Suas instituições são: SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SESI- Serviço Social da Indústria, SENAC- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial- SESC- Serviço Social do Comércio e SENAR- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

*haciendo los alumnos de las instituciones de enseñanza superior. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todavía más importante, más dispuestos a contribuir a su eficacia. La mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte en la administración y supervisión de las escuelas, junto con toda la comunidad.*<sup>25</sup>

De fato, essa política induz o encolhimento do Estado e a transferência dos serviços sociais e educacionais para o setor privado e, para avançar com a centralidade na educação primária, propõe quatro medidas: uso mais eficiente dos recursos disponíveis; canalização para a educação primária ( primeiro ciclo) de recursos que atualmente são destinados a outros níveis; maior capacitação de recursos locais e garantia de igualdade de insumos educativos, mediante redistribuição dos gastos públicos, de acordo com as necessidades locais. A estratégia econômica do Banco Mundial postula uma direção inexorável para todos os países devedores: abertura de mercados, regimes comerciais livres, altas taxas de poupança interna, sistemas jurídico e judiciário adequados e políticas econômicas acertadas como condições para pouso dos capitais especulativos internacionais. Portanto, a estratégia prescrita foi garantir os lucros imediatos e a segurança do capital financeiro internacional, afirmando os mitos do desenvolvimento (Nogueira.1998:155) e a educação como estratégia do Banco para o alívio da pobreza (Leher.1998:173)

Afirmam-se, nos anos noventa, as políticas direcionadas à educação tecnológica (terminologia do Banco), à capacitação em serviço, à valorização das vantagens da privatização do ensino médio e superior e à prioridade quanto à racionalidade e competitividade. O Banco Mundial reconceituou as estratégias do **desenvolvimento** e da **educação**, considerando-as condição *sine qua non* para drenar esse modelo econômico excludente e hipertrofiante. O desenvolvimento passou a estar associado ao mercado e fundamentou uma nova proposta, segundo a qual as transformações são decorrentes das invenções tecnológicas e das incertezas econômicas que exigiriam a reorientação das políticas em direção ao favorecimento do mercado.

---

<sup>25</sup> BANCO MUNDIAL (1996) **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington. D. C. p. 134.

*En las condiciones de cambio de la economía e inclusión de nuevas tecnologías, puede haber una pérdida de empleos en los sectores e industrias tradicionales y una apertura de oportunidades en otros; pero muchos de estos empleos requieren un alto nivel de conocimiento teórico y habilidades cognitivas por lo que el readiestramiento puede dificultarse, si los trabajadores no tienen un fundamento educacional suficiente.*<sup>26</sup>

O Banco Mundial, na administração A.W. Clausen (1981-1986), havia proposto três maneiras de ajudar os países devedores: 1- ajudar a preparar amplos programas de ajuste, a médio prazo, com vistas ao crescimento; 2- ampliar seus próprios empréstimos; 3- incentivar o fluxo de capital adicional proveniente de outros credores oficiais ou privados.<sup>27</sup> O Banco, alinhado com o Fundo Monetário, juntamente com parte da equipe econômica de cada Estado, definiu o pacote de medidas que restauraram o crescimento e a capacidade credora dos países, dando-lhes possibilidades para pagamento da dívida externa, a médio prazo. “A eficácia da ação do Banco não decorre apenas de seus empréstimos crescentes para o ajuste estrutural - 1980, 10% e 1986, 30%- mas, sobretudo, do aval político concedido aos países dispostos a fazer as reformas tidas como necessárias. O Banco atua como catalisador de empréstimos externos, discriminando aqueles que são merecedores e aqueles que insistem em conduzir prioridades erradas (Leher.1998:137)”. Tal política exigia que os Estados da América Latina mantivessem um contexto macroeconômico estável, mobilização de recursos internos, políticas de incentivos, investimentos melhores e mais lucrativos.

Os serviços que o Banco Mundial oferece aos países prestatários estão em duas direções: 1) o financiamento educacional, que representa apenas 0,5 % do gasto total do banco; 2) cooperação técnico-financeira, ajuda financeira, assistência técnica aos setores econômico e socioeducacional. Em termos do próprio Banco, *ayudar a los responsables de adoptar las políticas en esos países, especialmente a los que se ocupan del sistema de educación en su conjunto y a los encargados de asignar los recursos públicos a la educación* (Banco Mundial. 1996.p. xiii).

<sup>26</sup> BRACHO, Teresa.(1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo- un análisis de sus documentos de política sectorial**. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE. p.42

<sup>27</sup> MICHALOPOULOS, C. e BOCK, D. ( 1986) A atuação do Banco Mundial em países muito endividados. In: **Finanças & Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Vol.6. n. 3

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

Os dados relativos aos financiamentos do Banco para a educação mostram que, de 1963 a 1969, cerca de 44% dos créditos concedidos ao setor concentravam-se no ensino técnico. Na década de 70, esse percentual chegou a alcançar o patamar de 55%; em 1980, a educação geral passou a absorver mais de 60 % dos créditos do Banco, enquanto o ensino profissional contava com 31%. A educação primária, que, até meados dos anos 70, tinha apenas 1% dos créditos do Banco, passou a contar com 43% nos anos 80.<sup>28</sup> A fim de obter melhoria no acesso, na qualidade e nos rendimentos em todos os níveis de ensino, no documento *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política* (1986:2), os técnicos do Banco Mundial apresentaram as políticas consideradas eficazes que permitiriam rendimentos econômicos:

*Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales; creación de un mercado de préstamos para educación, conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior; descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades.*

O Banco Mundial explicitamente expõe políticas antidemocráticas e anti-sociais sem o menor constrangimento, desconsiderando as múltiplas realidades nacionais e culturais, na medida em que trata de forma superficial e simplista questões sabidamente complexas e conflituosas em sociedades de classes. Técnicos economistas, guardiões dos interesses das instituições financeiras internacionais, prosélitos da teoria do capital humano apregoam uma concepção de melhoramento de qualidade em educação reduzida a um conjunto de regulamentos econômicos do mercado que, gradualmente, deverão ser

<sup>28</sup> FONSECA, M. O Banco mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (1995) org. *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis. Editora Vozes.

introduzidos no setor educacional para que este obtenha, automaticamente, auto-financiamento e qualidade. São políticas intervencionistas deliberadas que enfatizam e fazem crer, sem um conhecimento profundo local, que o programa de ajuste estrutural (PAE) levaria os países rumo ao circuito internacional. O custo social da adoção do programa de ajuste setorial na educação revela “que o exame do desempenho dos projetos em relação ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para a execução e às despesas decorrentes tem-se mostrado muito aquém do limite desejado. E, em consideração do alcance de sua eficácia para a correção de problemas estruturais da educação brasileira, indica que estes apresentaram efeitos pouco significativos no que se refere à prática do desempenho escolar, especialmente com relação às intervenções no nível primário<sup>29</sup>.”

No documento *El Financiamiento de la educación en los países en desarrollo* (1986 : 1-6 ), afirmam a natureza privatista e discriminatória:

*Podrían establecerse tarifas para la educación superior o aumentar la ya existentes. En los países en los que los estudiantes reciben educación superior gratuita y también subsidios para gastos de subsistencia, podría resultar útil como primera medida reducir esos subsidios y limitarlos a los estudiantes de bajos ingresos. El paso siguiente sería cobrar derechos de matrícula y enseñanza con objeto de recuperar al menos una parte de los costos de proporcionar educación de nivel superior. Teniendo en cuenta el exceso de demanda de ese nivel de educación, el cobro de derechos generaría considerables ingresos sin reducir la matrícula* (Banco Mundial.1986: 2).

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

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

<sup>29</sup> FONSECA, M. (1995) O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. p. 192. In: GENTILI, P. org. ( 1995) *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis. Editora Vozes.

*la selección y el desempeño de los estudiantes, al tener éstos un mayor interés financiero en sus estudios.*

Esse documento menciona, ainda, a concessão de créditos educativos e bolsas de estudos seletivas, sem conhecimento da complexidade dessas práticas existentes no sistema educacional. Os técnicos e economistas do Banco Mundial elaboraram políticas e estratégias a-históricas, simplistas e segregacionistas, num processo de depuração social preocupante, na medida em que as mesmas são incorporados pelo Ministério da Educação, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Os complexos sistemas educacionais dos Estados latino-americanos não comportam uma visão tão estreita, reducionista e superficial. São políticas e estratégias capazes de introduzir disfunções profundas na educação pública e de colocar em escombros conquistas sociais através de fissuras permanentes, colocando os Estados latino-americanos, particularmente o Brasil, em contínua desvantagem, subserviência e subordinação. É nessa disfunção que se constrói uma clara possibilidade de fragmentação do campo educacional capaz de conduzir a um aprofundamento dos níveis de iniquidade. Nesse sentido, a reforma educacional exigida pelo Banco foi montada sobre uma racionalidade técnica que se encerra em si mesma e prescinde das restrições materiais, institucionais e políticas que atravessam o conjunto da sociedade e, especificamente, os sistemas educacionais.<sup>30</sup> Foi descerrado o poder do centro financeiro dos Estados Unidos que, por meio de uma combinação de ajuda, de cooperação e de alívio, faz prevalecer as políticas e as estratégias de cunho neoliberal, que inibem as políticas de amparo ao trabalhador e restringem os direitos constitucionais, lançando-os para as leis de mercado. E a educação, um direito constitucional conquistado no Brasil, requer responsabilidades do governo para provê-la e financiá-la e da sociedade civil para administrá-la, avaliá-la e modificá-la, considerando a história, os valores culturais e a identidade da população.

Em documento intitulado *Educación Primaria (1992)*, o Banco Mundial estabeleceu as opções de política educacional para melhorar a eficácia das escolas nos Estados capitalistas em desenvolvimento. Afirma-se, no documento, que as opções estão

baseadas em investigações e avaliações anteriores, tomando em conta as diversas condições e antecedentes de cada país, concluindo com expressas políticas educacionais a serem executadas pelos Estados devedores. O que os documentos omitem são as particularidades, a memória, as experiências, as necessidades e a cultura de cada país. Desconsideram também os estudos comparados em educação, fundamentados em princípios filosóficos que apregoam ser os fatores invisíveis e os externos determinantes dos sistemas nacionais de ensino. O trecho selecionado indica os fundamentos políticos subjacentes às políticas educacionais deliberadas pelo Banco.

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

- **Recomendaciones para mejorar la eficacia de la educación:**
  - hacer hincapié en el aprendizaje
  - invertir en lo que resulte eficaz en función de los costos
  - mejorar la siguiente generación de maestros
  - mejorar la administración
- **Recomendaciones para aumentar la equidad en el acceso a la educación:**
  - aumentar la oferta de plazas escolares, por medio de turnos múltiples, construcción de escuelas de bajo costo y clases más numerosas
  - incrementar la demanda de educación por parte de los padres
  - eliminar el trato discriminatorio de los niños en la escuela
- **Recomendaciones para mejorar el financiamiento:**
  - aumentar los recursos nacionales destinados a la educación primaria
  - incrementar la ayuda de los donantes
- **Recomendaciones para o Banco Mundial:**
  - ampliar la asistencia para programas de educación primaria que hagan hincapié en el aprendizaje de los estudiantes
  - elaborar las operaciones crediticias en el contexto de programas nacionales de desarrollo subsectorial a largo plazo.

Por volta de 1995, o Banco Mundial seguia empenhado nas seguintes frentes: aumentar seu financiamento para investimentos nos seres humanos; colaborar com os

---

<sup>30</sup> TIRAMONTI, G. (1997) O cenário político educacional dos anos 90: a nova fragmentação. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n. 100.p.79-89. Leia também da mesma autora - Los imperativos de las políticas educativas de los 90. In: **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo. Vol. 23. N1/2.1997.

países para que seus habitantes tivessem maior acesso a serviços de melhor qualidade e mais eficazes em função dos custos; desenvolver programas de saúde e de educação dirigidos às crianças; aplicar uma política demográfica e a oferta de serviços de planejamento familiar e educação para a mulher; incrementar programas direcionados à eliminação dos obstáculos que impedem a participação da mulher no desenvolvimento econômico, reunir esforços que assegurassem uma educação primária de boa qualidade a todos e um conjunto mínimo de serviços de saúde eficientes em função dos custos e acabar com a desnutrição.<sup>31</sup>

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

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

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

*La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica ( primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que*

---

<sup>31</sup> BANCO MUNDIAL (1995) *Investir en la gente- el Banco Mundial en acción*. Washinton.p.vi.

*necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad. De modo más general, la educación contribuye a fortalecer las instituciones civiles, a crear una capacidad nacional y a promover el buen gobierno, que son elementos esenciales para la implantación de políticas económicas y sociales racionales.*

Ainda no documento “*Prioridades y estrategias para la educación (1996:8-18)*”, de forma acabada, o Banco Mundial definiu as políticas e estratégias no âmbito educacional: *Más prioridad para la educación; atención a los resultados, inversión pública centrada en la educación básica; atención a la equidad; participación de los hogares; instituciones autónomas; sistemas de evaluación interna y externa; análisis de los resultados centrada en los costo-beneficio y que tengan en cuenta la eficiencia, la equidad y la calidad de todo el sector de educación.*

São os gestores do Banco Mundial e as equipes dos Ministérios da Economia, do Planejamento, da Educação e do Banco Central dos governos nacionais que, sob a indignação e resistência das entidades, deliberam as políticas e as estratégias nacionais. Nas duas últimas décadas, apesar dos esforços da sociedade civil, têm prevalecido enfoques restritivos e antidemocráticos: altos índices de exclusão social, desvalorização dos docentes, perda de qualidade no ensino, contenção dos gastos públicos para educação pública, mensuração da produtividade acadêmica, imposição de uma política de avaliação institucional, uma estreita visão política de que os recursos financeiros, no ensino superior, sejam transferidos para os níveis inferiores, a revisão do crédito educativo e bolsas de estudos seletivas, descentralização administrativa e fomento de escolas privadas e comunitárias constituem decisões deliberadas dos mentores de políticas de ajustes do Banco para países prestatários. “Não seria de estranhar que sua proposta básica para o sistema educativo consista em deixar a atividade educacional à mercê do mercado e da concorrência para que a interação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais defina a qualidade de educação, seus conteúdos e pedagogias, suas formas de estruturação, em que áreas e a que preços deve ser oferecida.”<sup>32</sup>

<sup>32</sup>CORAGGIO, J.L. (1996) Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção p.103. In: TOMMASI, L. WARDE, M. HADDAD, S. (1996) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo. Ação Educativa. Editora Cortez.

O Banco Mundial, através dos gestores externos de políticas públicas, preconiza o melhoramento da eficiência escolar, pelo aumento da competição entre as escolas públicas e entre as públicas e as privadas, de maneira automática e neutra. As políticas e as estratégias executadas autoconduziriam à obtenção de rendimentos melhores. Esse raciocínio linear e mecanicista encobre e mascara as diferenças e desigualdades de classes, obscurece as relações de conflitos e as forças político-econômicas que interagem na elaboração, nas decisões e na operacionalização das políticas educacionais. *El conjunto de políticas que aquí se sugiere puede tener múltiples efectos beneficios en la eficiencia y la equidad, tanto a corto como a largo plazos* (Banco Mundial.1986:5).

Há uma intencional lacuna, nos documentos, quanto aos aspectos negativos, quando apresentam resultados positivos e comparações entre realidades muito heterogêneas e desiguais, ou quando dizem que as experiências têm indicado que os Estados que priorizaram como agenda de seus governos as políticas educacionais lograram maiores êxitos nos setores econômico, tecnológico e social. Equivocadamente, a política do Banco Mundial priorizou a educação primária ( primeiro ciclo), quando já se anteviam modificações no processo produtivo e no modo de vida, passando a exigir mais conhecimentos e domínio de múltiplas linguagens, e quando já havia consenso em torno da necessidade de mais anos de escolaridade, de políticas educacionais democráticas, de coordenação das ações e das políticas inter-setoriais, colocando-as ao alcance de todos que desejassem satisfazer suas necessidades pessoais e profissionais. A questão preocupante é a desqualificação do ensino médio e suas múltiplas formas excludentes. Nos últimos documentos, de maneira tênue, o Banco Mundial faz referências à necessidade de investimentos na educação básica pública ( primária e secundária do primeiro ciclo) e, contraditoriamente às propostas demandadas pela sociedade civil, continua enfatizando apenas o ensino fundamental e reafirmando políticas fragmentadas.

Há omissões intencionais. Em nenhum dos documentos foi mencionada a necessidade de elevação dos percentuais do Produto Interno Bruto para a educação pública; ao contrário, propõem aos pais, comunidades e alunos a responsabilidade pelos custos dos estudos; desconsideram os salários e as condições de trabalho dos docentes;

não concebem a educação pública como um direito do cidadão; estão ausentes as políticas de erradicação do analfabetismo de jovens e de adultos, que apresenta uma taxa de 19,65%, cerca de 19.233.758 de analfabetos (Beisiegel.1997:31; Madeira.1992:59); não há comprometimento com a memória histórica e cultural da população, com as dimensões geográficas e as singularidades dos países; nenhuma menção foi feita aos 14,36% de mão-de-obra infantil (tabela n.5); nada foi proposto aos 113.979 professores leigos (MEC/INEP-Censo do professor-1997). À margem, também ficaram: os problemas do ensino noturno; o reconhecimento das diferenças sociais, regionais e municipais; a insuficiente formação inicial de professores; a inclusão dos portadores de necessidades especiais; o domínio e uso de equipamentos tecnológicos enquanto recursos didáticos; a ausência da cultura na escola; a distância entre os conteúdos e as expectativas dos estudantes e as dificuldades de assegurar a aprendizagem aos estudantes com condição socioeconômica desfavorecida.

Na visão dos técnicos e dos economistas, os mecanismos vigentes de financiamento e de fornecimento da educação pública não estão otimizados devido a quatro motivos: *inversión insuficiente en la educación en general; asignación desacertada de los recursos entre los distintos niveles de educación; utilización ineficaz de los recursos en las escuelas; desigualdad en la distribución de los costos y beneficios educacionales entre los grupos de distintos niveles de ingresos* (Banco Mundial.1986:7). Alegam que a organização e funcionamento da educação pública, na maioria dos países latino-americanos, caracterizam-se pelo financiamento estatal total, o que significa gratuidade em todos os níveis da educação pública, não pagamento de matrículas e de mensalidades e administração centralizada. O Estado também regulamenta e limita o funcionamento de escolas privadas e comunitárias e interfere na disponibilidade de créditos educacionais. Por isso, o Banco postulou como proposta imperativa o pagamento de matrícula e de mensalidades para os níveis médio e superior, a prioridade máxima na educação primária, na educação das mulheres, a descentralização administrativa e a moderação na fiscalização no setor educacional privado. Nas formulações do próprio Banco...uma fiscalização demasiado estrita impede que as escolas privadas e comunitárias contribuam para o desenvolvimento educacional. A redução

dessa fiscalização permite mobilizar novos recursos locais e privados sem aumentar excessivamente a carga financeira do governo ( Banco Mundial. 1986:4).

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

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

Um dado a ser ressaltado nos documentos é a referência à dura fiscalização do governo sobre as escolas privadas, inibindo-as e dificultando sua participação no desenvolvimento do livre mercado e de serem conduzidas pela “mão invisível”. Segundo Friedman “o crescimento da educação desviou-a do caminho originário destinado a formar elites de poder ou a dar a cada um o que sua função social lhe destinava. Por outro lado, o desenvolvimento do sistema estatal refletiu-se no surgimento de grandes instituições educativas que limitam as possibilidades de escolha dos consumidores, ao impedir o desenvolvimento de unidades menores de oferta, adaptada às variadas expectativas dos países”<sup>33</sup> Na verdade, o que está posto no argumento dos gestores externos é o princípio da competitividade e o livre mercado defendidos por Friedrich Hayek (1977) e Milton Friedman (1985), tratando a educação como mercadoria a ser comprada e negociada de acordo com as forças do mercado, omitindo os custos sociais numa sociedade de classes em que os serviços públicos sabidamente não rendem lucros, e que por isso os clássicos do liberalismo haviam atribuído ao Estado a responsabilidade de sua oferta pública. Segundo entrevista do Sr. Gary Becker, prêmio Nobel de Economia de 1992, “ o financiamento do ensino superior em detrimento dos estágios básicos é

---

<sup>33</sup> FRIEDMAN, M. (1980) **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro. Editora Record.

considerado um equívoco. Os governos que assim o fazem estão subsidiando as pessoas erradas. O papel do governo na promoção do capital humano é garantir o ensino primário e secundário, que dê conhecimentos gerais às pessoas <sup>34</sup>.” É nessa lógica produtivista credencialista para a educação pública que os gestores das instituições externas fundam os seus princípios tornando-os equivalentes aos nacionais, com a anuência dos membros do Ministério e das Secretarias da Educação

As políticas e as estratégias do Banco Mundial induzem à segregação educacional, criam fissuras sociais irreparáveis porque desconsideram a história política, econômica, cultural e social dos países, insistindo em uma reforma educacional baseada na racionalidade técnica e linear, derivada de pressupostos da teoria econômica clássica, para uma sociedade heterogênea, mergulhada em conflitos de classes, composta de desigualdades sociais e econômicas, de contradições e de disparidades salariais, fazendo crer que todos têm rendimentos e oportunidades iguais. Não consideram que as sociedades latino-americanas, particularmente o Brasil, conviveram com projetos de desenvolvimento econômico excludentes e de concentração de rendas, de poder e de conhecimento, legitimados por pactos entre as elites e os governos, o que fez das fundações, das autarquias, dos institutos, das instituições, dos departamentos, das secretarias e das coordenadorias a mais autêntica expressão de defesa dos interesses privados. Entretanto, na história dessas sociedades, encontram-se ativos inúmeros elementos que impõem ao Estado a responsabilidade de oferta e de financiamento da educação pública. Nas sociedades de acumulação capitalista-rentista<sup>35</sup>, de permeabilidade no orçamento dos governos, de sinistros processos de exploração do trabalho infantil e adulto e de compressão do desenvolvimento social ainda existe um lugar para o Estado. Uma sociedade de classes e construída sob a desigualdade sempre renovada requer

---

<sup>34</sup> Revista Exame. Investimento sem risco. n. 15. Ano 30. Edição 614. 1996

<sup>35</sup> Este término se utiliza para sugerir la naturaleza contradictoria de la intersección entre el Estado y el aparato productivo nacional. El capital mercantil busca su propia expansión mediante extender, abaratar o mejorar su producto sino únicamente subir el precio. Sobre todo, no intenta producir sino apropiarse de una parte del valor de lo que se ha producido. En una palabra, el capital mercantil es parasitario y prolifera en una economía de penetrantes monopolios y cárteles; extrae sus nutrientes del Estado que acompaña su ascendencia." In: CYPHER, James. (1992) **Estado y capital en México**. México. Siglo XXI. p.26.

*...rehabilitar lo que se pueda de la capacidad productiva existente; ampliar y reforzar la infraestructura; dar a la educación, la ciencia y la tecnología una efectiva centralidad; definir objetivos y promover decisiones de largo alcance en materia de industrialización. Todas éstas son tareas ineludibles para darle realidad y realismo a la modernización. Ninguna de ellas, en ningún lugar ni tiempo, se ha podido realizar mediante la espontaneidad y la creatividad del mercado y los intereses individuales. Son, más bien, propósitos que por su complejidad suponen siempre un alto grado de acción y compromiso coletivo que sólo puede a su vez concretarse y, sobre todo, mantenerse por medio del Estado.<sup>36</sup>*

Este estudo defende que o Estado cumpre papéis essenciais nessas sociedades, ainda que, haja ausência de mecanismos de controle e de disciplina em que a sociedade civil possa apoiar-se. Retornando à questão dos proventos financeiros, na sociedade brasileira, a educação pública é aquela cujo financiamento provém do pagamento de impostos aos governos federal, estadual, municipal e distrital. O montante é redistribuído aos estados, aos municípios, ao território e ao Distrito Federal, em forma indireta de financiamento da educação pública. A fonte de receita para o financiamento são os impostos arrecadados dos contribuintes e redistribuídos de acordo com os dispositivos constitucionais e o peso das forças políticas estaduais, municipais e distritais.<sup>37</sup> Nos últimos decênios, constatou-se um número crescente de matrículas em todos os níveis, aliado à uma redução gradual e constante dos recursos para serviços públicos. Acompanha essa política reducionista uma acirrada pressão das escolas privadas para manter suas quotas de participação nos proventos públicos. Essa redução e os cortes de gastos para a educação e demais setores sociais estão sintonizados com o modelo de desenvolvimento econômico e político e com as políticas do Banco Mundial/Fundo Monetário.

A descentralização administrativa induzida pelo Banco Mundial preconiza: *la mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas y comunitarias, para obtener de las familias, de las comunidades y das*

<sup>36</sup> LOAEZA, Soledad.(1996) comp. **Reforma del Estado y democracia en América Latina**. México. El Colegio de México. p. 29

<sup>37</sup> Artigo 231 da Constituição Federal e Art. 68 ao 77 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. MONLEVADE, J. (1997) **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia- Brasília. Editora Idéia. Cap.3 e 4

*organizaciones no gubernamentales más recursos destinadas a la educación” (Torres, 1995:8).* Essa descentralização permite algumas reflexões: primeira, quando se refere às escolas privadas, significa automaticamente liberdade para fixação de preços, mensalidades e salários, supondo que os preços automaticamente se acomodam ao mercado; segunda, quando se refere às escolas públicas, descentralização significa a participação familiar, restringindo-se ao envolvimento financeiro para aumentar a receita da empresa educativa. Os desdobramentos dessas perspectivas não são apenas anti-democráticos, eles em nada contribuem para reduzir a pobreza e melhorar a educação. Criam a sensação de naturalização das desigualdades e de opacidade dos perversos mecanismos de exclusão social. São procedimentos que induzem à segregação social, à abusiva elevação de preços de acordo com as intempéries econômicas, à seletividade, à exclusão social, ao fracasso, à perda de auto-estima, ao aquecimento dos conflitos, à violência e à desumanização. Ao lado dessas questões, estão aquelas decorrentes da desestruturação familiar, do crescimento do uso de drogas, do desemprego estrutural e da miséria, complexas demais para serem analisadas neste estudo, mas que refletem na formação escolar e profissional

Enfim, a questão da descentralização administrativa, na educação pública, envolve fatores de ordem política, operacional, financeira e pedagógica. Descentralizar não significa necessariamente o fim dos proventos financeiros do Estado para a educação escolar pública, como postulam os neoliberais; também não significa somente transferência de responsabilidades, autonomias, competências à outras instâncias para legislarem, avaliarem-se, reformularem-se e adequarem-se aos novos tempos econômicos, políticos e sociais. Descentralizar significa, efetivamente, priorizar a educação pública de qualidade e fomentar os recursos e os meios para efetivá-la e não para privá-la dos mesmos.

Nesse contexto, evidencia-se a capacidade de o Banco Mundial intervir simultaneamente em vários países e, no caso do Brasil, alcançar as escolas públicas mais recônditas. Nessas escolas, sua presença está registrada sob a forma de prescrições e de regulamentações publicadas no Diário Oficial para serem executadas, uma vez que essas ordens não diferem muito daquelas dirigidas às escolas bem localizadas. Na prática, essa

sintonia pode ser confirmadas na política educacional do Estado de São Paulo, nas duas últimas décadas. O que ocorre é que os professores não têm acesso aos documentos que antecedem às portarias, resoluções e deliberações publicadas no Diário Oficial determinando alguma reforma, projeto ou programa. Quanto aos diretores, supervisores e delegados de ensino ( com raras exceções, burocratas do ensino) são especialistas em fazer cumprir as decisões já publicadas no Diário Oficial, a que obrigatoriamente todos devem submeter-se. O Secretário de Educação não atua diferentemente, é apenas um condutor da ideologia dominante e do aparato jurídico institucional para enquadrar toda a comunidade escolar nos moldes desejados. Quanto ao Conselho Estadual de Ensino, acha-se dividido entre os interesses das elites conservadoras paulistas e as demandas da maioria da população. Ou seja, os envolvidos diretamente com o ensino são excluídos, praticamente desconhecem os documentos e a essência dos acordos assinados entre o governo estadual paulista e o Banco Mundial. Essas fontes documentais de difícil acesso e circulação restrita pernamecem guardadas nos órgãos do governo. Assim, mesmo com distorções, resistências, modificações e impossibilidades físicas, técnicas ou humanas, todas as escolas são controladas, disciplinadas e reordenadas. Não sem resistências, distorções, descontentamentos e modificações. Com raras exceções, a intervenção das instituições externas não só é permitida, como conta com o consentimento e o trabalho contínuo dos burocratas do ensino público. Assinale-se, ainda, o desempenho dos projetos em relação às metas estabelecidas, que não são suficientes os resultados alcançados, tanto pelo montante de recursos financeiros quanto pela desestruturação provocada na estrutura educacional, pelo interrompimento de projetos, pela mudança de governos e secretários locais e pela resistência das instituições acadêmicas, científicas e sindicais.

Uma síntese crítico-reflexiva demonstra que as políticas sociais, e entre elas, as políticas educacionais, são estabelecidas pelas instituições financeiras internacionais, com a anuência dos governos e das elites conservadoras locais, para as comunidades científicas e educacionais de maneira prescritiva, objetiva ou dissimuladamente, e, não sem resistências e alterações, são executadas, alteradas e assimiladas pela sociedade. Para elaborá-las, hierarquizá-las e priorizá-las ocorrem os embates político-econômicos e ideológicos entre as prescrições externas, os pactos político-partidários de origem estatal,

empresarial e a sociedade civil representada pelos cidadãos e pelas entidades acadêmicas e sindicais, defensores da educação pública, laica com qualidade que responda melhor às necessidades reais da comunidade educacional local. Registra-se, ainda, a longevidade e a continuidade da intervenção externa, quase sempre acompanhada de empréstimos para as políticas nacionais. Nesse sentido, intervir *do latim intervenire* significa interpor sua autoridade a favor de seus interesses, tônica constante nas mediações políticas, cuja intencionalidade é obter a posição servil, subordinada com aprovação e consentimento.

Essa prática de intervenção externa tem sido utilizada pelos Estados industrializados para lograr a predominância de suas políticas, mas a diferença, nas últimas décadas, está na tomada de decisão explícita dos governos que assumiram como nacionais os interesses do capital financeiro internacional. No caso brasileiro, há uma distância real entre as políticas do governo federal e aquelas que emergem das entidades e das associações da sociedade civil. A via da intervenção acelerou-se, na década de 80, por meio das ações diretas e sistemáticas, acrescidas dos empréstimos solicitados, prioritariamente, ao Banco Mundial, que passou a ser vcom o Fundo Monetário, os principais atores na determinação de políticas econômicas e socioeducacionais, através da aprovação de créditos para setores da economia que, por extensão, condicionam a implementação de políticas e de projetos para a educação básica e para o ensino superior.

Os projetos do Banco Mundial são de intervenção sistemática, definem *a priori* uma racionalidade própria, sustentada em seus padrões de empréstimos, de juros, em estudos preliminares, e condicionam dos devedores os resultados a serem alcançados. Essas operações do Banco, elaboradas para serem aplicadas de forma homogênea em todos os países devedores, provocaram incompatibilidades administrativas, jurídicas, partidárias e financeiras em sua implementação em sociedades com ampla concentração de rendas e de poder, permeabilidade orçamentária e elevados índices de pobreza e de miséria. Mesmo assim, os governos nacionais fizeram mudanças constitucionais e jurídicas que pudessem facilitar o enquadramento às políticas e estratégias exigidas.

Um dos mecanismos de intervenção sistemática foi desqualificar a produção do conhecimento e da ciência dos Estados latino-americanos. Os economistas e técnicos

do Banco Mundial propuseram as seguintes medidas: “reduzir os subsídios aos estudantes e cobrar pagamento de matrícula, de mensalidade e de serviços, com a finalidade de reduzir o excesso de demanda para o ensino médio e superior e inibir que grande proporção de alunos matriculados abandonem os seus estudos” (Banco Mundial.1986: 20). As políticas de financiamento dos serviços públicos dos Estados da América Latina, incluindo, entre esses serviços, o da educação pública, estão inadequadas, na ótica das agências creditícias externas, conforme apontam os documentos da época, mas que continuam nos anos posteriores. Como proposta concreta, induz-se que, no ensino médio,...*sería viable un aumento de la financiación privada en el nivel secundario. En muchos países, los estudiantes de secundaria reciben pensión completa en escuelas gratuitas, políticas que dan origen a un exceso de demanda de las plazas disponibles en tales escuelas que es preciso racionar* ( Banco Mundial.1986:20).

Para o Banco Mundial, a estratégia funda-se numa política educacional de auto-sustentação financeira, mediante redução de provimentos públicos e do incremento com o setor produtivo, estabelecendo vínculos e parcerias das escolas de ensino médio e das universidades com as empresas privadas, redirecionar as demandas para as modalidades posteriores, desconsiderando toda a complexidade do processo. Ampliando seu argumento de auto-sustentação para o nível médio ( segundo ciclo), opõe-se às políticas que o consideram parte integrante da educação básica e, portanto, de responsabilidade do Estado. De maneira contundente, o Banco Mundial opõe-se às políticas de gratuidade para os níveis médio e superior, determinando que se contenha a demanda, particularmente, no nível superior; divulga amplamente, como política para o ensino superior, procedimentos fundados na produtividade e na racionalidade técnica para aferir produção de conhecimento; propõe o fim da gratuidade para os estudantes, incluindo: cobrança de taxas, pagamento para participação em cursos e contenção de recursos para serviços de alimentação e moradia. Tangencialmente, prevê bolsa de estudo para os estudantes pobres e talentosos e auto-financiamento gradual. Por outro lado, esses mesmos documentos, publicados pelo Banco Mundial, omitem os impactos sociais e educacionais que tais políticas causariam nos Estados devedores que, tradicionalmente, têm a responsabilidade pública e constitucional de provimento dos serviços públicos não

rentáveis, como a educação pública, a saúde, a seguridade social e a habitação a cargo do Estado. Nada foi mencionado, quanto à produção científica e tecnológica enquanto princípios de autonomia e de soberania nacional. Decorridos os primeiros anos dessas políticas e estratégias, foram aprofundadas as fissuras permanentes que estão banindo os intentos do *welfare state*, pois inibiram os princípios morais de democracia, de direitos sociais universais e de justiça social.

“Após cinquenta anos de existência do Banco Mundial, um analista político, Bryan T. Johnson, asseverou que, desde 1944, o Banco ajudou a 165 países, justificando estes empréstimos com base no argumento de que os países em desenvolvimento teriam poucas chances de se desenvolver sem substancial subsídio externo vindo dos países desenvolvidos. O Banco está errado! Os dados mostram que os tomadores de empréstimos de longo termo não estão melhor hoje do que estavam antes dos primeiros empréstimos. Muitos estão ainda pior. E, prosseguiu, dos 66 países menos desenvolvidos que receberam dinheiro do Banco por mais de 25 anos, 37 não estão melhores do que estavam antes de receberem este dinheiro; destes 37 países, vinte estão mais pobres hoje do que eles estavam antes de receberem a ajuda do Banco.”( Leher. 1998: 179-180). Nessa linha de raciocínio, “o pacote de estabilização econômica destrói a possibilidade de um processo de desenvolvimento econômico nacional endógeno controlado por estrategistas políticos nacionais. As reformas do FMI/Banco Mundial desmantelam brutalmente os setores sociais dos países em desenvolvimento, anulando os esforços e as lutas do período pós colonial e revertendo com uma canetada o progresso já conseguido. Em todo o mundo em desenvolvimento, há um padrão consistente e comum: o pacote de reformas do FMI/Banco Mundial constitui um programa coerente de colapso econômico e social (Chossudovsky.1999:60).”

#### **2.4. A supremacia do Banco Mundial na formulação de políticas para a educação básica pública**

Os estudos e as análises acerca das políticas educacionais apresentam dois pressupostos diferentes. O primeiro considera um processo natural a transculturação de idéias, de valores, de condutas, de princípios e de normas, que são resultados da própria dinâmica social mutável e que, cada vez mais, são apropriados e acomodados em

distintas regiões. O modo como países de industrialização tardia organizaram os seus sistemas educacionais e o seu ideário pedagógico demonstraria consonância com os sistemas transplantados das metrópoles capitalistas. Esse pressuposto, atualmente, vem sendo fortalecido pelo processo de globalização vigente, em que se romperam as fronteiras geográficas e os limites de comunicação coetâneos de outras formas de organização social, política, cultural e econômica, na sociedade contemporânea. O segundo pressuposto coloca a reflexão no patamar da formação social e econômica baseada no binômio dominação/subordinação, em que estão inseridos os Estados da América Latina. As formas de apropriação e de reprodução do capital, que estão na origem da estrutura do sistema econômico são baseadas na mais-valia, nas rendas, na especulação imobiliária e na exploração dos trabalhadores. A imposição das políticas dominantes, de um lado, e a incorporação, a resistência e a acomodação, de outro, significam ações deliberadas dos governos e das agências supra-estatais, a fim de abstrair dos países devedores o máximo em seus investimentos. Não que os países estivessem isentos de dificuldades, mas seguramente foram retiradas as condições essenciais e impuseram-lhes medidas que os tornaram mais fragilizados.

Partindo-se desse registro, quanto aos pressupostos acerca dos estudos e análises referentes às mediações políticas entre Estados latino-americanos e as instituições financeiras internacionais (IFIs), há duas advertências iniciais. Uma refere-se à crença no alinhamento incondicional das políticas educacionais nacionais às políticas e às estratégias monitoradas pelas instituições credoras, especificamente o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID e as agências congêneres. É também verdade que a equipe brasileira representante dos interesses nacionais tem uma participação significativa no processo de negociação e direcionamento dessas políticas. Quanto mais próximos das políticas macroeconômicas gerais estiverem os investimentos e o desenvolvimento do capital local, mais convenientes e aprovados são os acordos e os projetos para a educação dos estados e da União.<sup>38</sup> A outra relaciona-se às inúmeras contradições internas e modificações no contexto das negociações, tanto entre os gestores

---

<sup>38</sup> VIANNA JR, A.(1998) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília. Secretaria Executiva da Rede Brasil. p. 17-25.

dos organismos quanto entre as equipes econômica e educacional incumbidas de zelar pela direção das políticas no país. As políticas elaboradas em realidades distintas e para sociedade heterogêneas são desagregadoras e sofrem resistências, críticas e alterações resultantes dos embates entre as forças locais, mas contam com a colaboração de parte da equipe nacional que dirige a educação pública rumo às políticas e às estratégias provenientes dos organismos multilaterais.

A partir da crise do petróleo (1973 e 1979), o capitalismo norte - americano adquiriu hegemonia supra-estatal capaz de determinar o crescimento econômico mundial, enquanto os Estados da América Latina tiveram suas economias desmanteladas e acompanhadas do agravamento das questões socioeducacionais. Entre os anos 80/90, prevaleceram os insucessos dos modelos econômicos e das teorias, seguidos das desvalorizações das moedas e das crises financeiras, da desregulamentação dos mercados comerciais e cambiais, do aumento da dívida externa, do endividamento e juros elevados, do desemprego e do aumento da dívida pública interna. As crises tornaram-se perenes, seguidas de um moderado ritmo de crescimento, o que possibilitou, na década de 80, ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional proporem os programas de ajustes estruturais para a América Latina, estabelecendo: a abertura irrestrita ao capital internacional, o equilíbrio orçamentário, a liberalização financeira, a desestatização, a reforma tributária e da previdência, a flexibilização da legislação trabalhista, a qualidade e a competitividade no mercado interno, a privatização de setores estatais, a redução de gastos sociais e a avaliação interna permanente.<sup>39</sup>

Inserido nesse contexto, o Brasil recorreu aos empréstimos financeiros do Banco Mundial, mas suas condições históricas, culturais e políticas também favoreceram a intervenção do Banco Mundial nas políticas para a economia e educação. Algumas delas: 1) a configuração e a evolução do Estado associadas à sua vital atuação nos procedimentos que favorecessem o desenvolvimento econômico, ou seja, a intervenção estatal e a privada tornaram-se forças medulares para a execução dos interesses nacionais e de grupos dominantes; 2) a passagem da oligarquia agrário- política para a oligarquia de

---

<sup>39</sup> DI GIORGI, Cristiano. A. (1996) Contradições presentes em propostas educacionais de organismos internacionais. In: *Revista Leitura & Teoria*. n. 27. VIANNA. JR. (1998) org. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília. Secretaria Executiva da Rede Brasil. p. 42-51.

poder político-partidário, num *continuum* de práticas corporativistas, casuísticas e clientelistas; 3) a deficitária separação entre os limites do estatal, do público e do privado, numa combinação de elementos que induziram ao enriquecimento privado às expensas do público; 4) os pronunciamentos neoliberais, em sociedade historicamente constituída sob práticas intervencionistas, protecionistas, populistas e que mantêm as políticas sociais dentro da concepção assistencialista- compensatória e 5) a concentração de renda pelas elites conservadoras que permitiu o desenvolvimento da indústria e a ampliação do consumo interno, cujas bases foram o escravismo, o latifúndio, os empréstimos externos e o analfabetismo.

No final da década de oitenta, as decisões econômicas do Brasil, de forma explícita ou implícita, aderiram aos programas de ajustes estruturais (PAE) estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional/ Banco Mundial para os Estados da América Latina e devedores aos bancos privados internacionais. Estas agências Banco Mundial (1944) e Fundo Monetário Internacional-FMI (1945)- estabeleceram um propósito de ajuda aos países em dificuldades econômicas e sociais e a princípio, essa ajuda destinava-se, prioritariamente, ao desenvolvimento econômico da agricultura e dos setores de energia e de infra- estrutura, indispensáveis à indústria.<sup>40</sup>

Desde 1946, o Brasil mantém relações com o Banco Mundial ( BIRD e CFI ), totalizando 270 empréstimos, sendo que desses, 135 ainda estão em atividade, 65 em execução, 62 em fase de pagamento e 8 recentemente aprovados, totalizando um montante financiado de mais de 24 bilhões de dólares (Vianna Jr.1998:81). Nas duas últimas décadas, cresceram as ingerências dessas instituições no país, menos pela quantidade de recursos financeiros, menos de 1.% do Orçamento da União em 1997,<sup>41</sup> e

<sup>40</sup> GONZALEZ, M. & outros.(1990) **O Brasil e o Banco Mundial- um diagnóstico das relações econômicas: 1949/1989.**IPEA/IPLAN. Brasília. D. F. ARAÚJO, Aloísio B. (1991) **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto.** n. 131. IPEA. Brasília. D. F. VIREZ, Margaret. G. (1995) **O FMI 50 anos depois.** In: **Finanças & Desenvolvimento.** Vol. 15. n. 2. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.junho. SOMMERS. Davidson. (1984) **Surge uma Instituição.** In: **Finanças & Desenvolvimento.** Vol. 4. n.2. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. junho. WEAVING. R e PICCIOTTO, Robert. (1994) **Novo ciclo de projetos para o Banco Mundial** In: **Finanças & Desenvolvimento.** Vol. 14. n. 4. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Dezembro.

<sup>41</sup> TOMMASI. L. WARDE, M. HADDAD, S. (1996) **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo. Ed. Cortez. PUC/SP- Ação Educativa p. 202. VIANNA. JR. A. (1998) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil.** Brasília. Secretaria Executiva da Rede Brasil. p.81.

mais pela capacidade de dirigir e de impor ações e programas disciplinadores. Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, desde sua fundação em 1959, financiou, no Brasil, 175 projetos, totalizando 12,5 bilhões de dólares. Em 1997, os projetos em execução, financiados pela instituição, somavam 10.843.3 bilhões de dólares, com 5.255.0 bilhões de dólares de empréstimos.

Mas, além dos recursos financeiros, o Banco Mundial tornou-se a inteligência auxiliar dos governos latino-americanos na elaboração de programas, de projetos setoriais de desenvolvimento, de combate à pobreza, de reforma agrária com financiamento de compra das terras.<sup>42</sup> Além das negociações com o governo, existem várias transações de créditos realizadas entre os bancos ( Banco Mundial e BID) e o setor privado. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID-, especialmente depois da crise do petróleo de 1973, tornaram-se as principais fontes de financiamento externo a longo prazo, com juros a uma taxa fixa média de 8%<sup>aa</sup> para os prestatários. Isso se deve, em grande medida, à liquidez cada vez maior de recursos financeiros em circulação permanentemente à procura de lucros especulativos nas bolsas de valores, sem qualquer regulamentação. No período de 1985-1994, com o acirramento dos desajustes sociais e econômicos, no âmbito interno, houve predominância das políticas e das estratégias do Banco Mundial, incorporadas pelos Estados da América Latina prestadores, gerando modificações na organização, no funcionamento e no financiamento da educação pública. As mediações políticas concretizaram-se nas ações entre as partes envolvidas, confirmando-se pela intervenção direta nas formulações políticas e pelos acordos assinados com o Grupo Banco Mundial. Em síntese, há uma intervenção externa consentida que se exerce pela formulação e pela execução de políticas tanto externas como nacionais e há também a participação do governo brasileiro na administração dessas instituições como país acionista, com poder de veto e de voto e, em certa medida, as políticas de financiamento do BIRD, da CFI e do BID para o Brasil têm anuência do governo do brasileiro (Vianna. Jr.1998:82).

---

<sup>42</sup> VIANNA JR. A. (1998) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília. Secretaria Executiva da Rede Brasil. p. 82. SOUZA, M.I. (1992) A política educacional e a ajuda externa. In: **Em Aberto**. Brasília. ano. 10. n. 50/51.

**tabela n. 01**  
**Distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial**  
**Brasil- 1947/1994**

Setor/ data	1947-65	1966-75	1976-83	1987-90	1991-1994
Agricultura	-	9,2%	22,1%	47,0%	10,0%
Energia	92,5%	32,6%	18,7%	10,0%	7,0%
Transporte	7,5%	33,0%	12,6%	12,0%	8,0%
Indústria	-	19,7%	13,0%	-	-
Finanças	-	-	-	-	9,0%
Desenv. Urbano	-	-	9,0%	12,0%	11,0%
Água/esgoto	-	3,0%	13,1%	8,0%	21,0%
Pop. Saúde	-	-	-	10,0%	4,0%
Educação	-	1,6%	1,6%	2,0%	29,0%
Outros	-	0,8%	9,8%	-	-
<b>Total Brasil</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: ARAÚJO, A. B. ( 1991) **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto.** série IPEA. n. 131. Brasília. Banco Mundial. Relatório Anual de vários anos

No Brasil, as relações com o Banco Mundial intensificaram-se, durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), com a ampliação de medidas concretas dos ajustes estruturais e setoriais mais visíveis. Quanto aos dados percentuais no período 1987-1994, particularmente para a educação, passaram de 2% para 29% do total de empréstimos realizados pelo Banco Mundial (tabela.1 ). A quantidade de projetos aprovados e o montante de dólares emprestados estão articulados com as políticas e as estratégias do BIRD: centralidade na educação primária, redução dos gastos públicos, barateamento dos custos, auto-financiamento do ensino médio e superior e retração do Estado no setor social.

Do ponto de vista econômico, tradicionalmente, o país internacionalizou-se às custas da dependência, dos financiamentos externos e dos constantes déficits na balança de

pagamentos. Outra estratégia de intervenção foram os financiamentos pelo Banco Mundial dos projetos para a educação básica pública. Nas mediações políticas entre as partes, foram aprovados cinco empréstimos de ajustes setoriais sendo um para a agricultura; outro para a exportação e três para a educação: EDURURAL- I Projeto Nordeste de Educação Básica, para o período de 1980-1987; o segundo projeto também para o nordeste, aprovado para 1983-1989 e o terceiro, aprovado em 1984-1994, direcionado para a Educação Básica Urbana do Norte e Centro-Oeste ou Projeto Monhangara. (Nogueira.1998:126)

As negociações foram realizadas num processo de entrelaçamento da equipe do Banco Mundial com o governo brasileiro, especificamente o Ministério do Planejamento, da Fazenda e o Banco Central ou diretamente com os governos estaduais. Nos anos noventa, estreitou-se a aproximação sistemática entre as duas partes e o resultado pode ser verificado na aprovação de seis projetos para a educação básica pública com contra-partida dos estados, dos municípios e da FNDE. Na tabela n. 2 constata-se os valores e contra-partidas dos parceiros no desenvolvimento dos projetos. Mas, não há nenhum mecanismo de controle que a sociedade civil possa utilizar para vigiar e decidir sobre a aplicação desse recursos. Além disso, a destinação dos recursos é feita baseada na produtividade e em setores que comprovadamente rendem lucros. Cabe aos gestores do Banco e à equipe do Ministério ou das Secretarias de Educação a elaboração dos diagnósticos e dados estatísticos sobre os indicadores educacionais. Sobre esses diagnósticos e indicadores educacionais o Banco diz onde financeiramente vai investir e que resultados almejam à priori. O não cumprimento das estratégias e dos resultados previstos implica na suspensão unilateral e em punições aplicadas pelo Banco o que demonstra a posição servil e subordinada dos devedores. Nas últimas décadas, os projetos acordados foram: Projeto Inovações no Ensino Básico do Estado de São Paulo; Projeto de Qualidade no Ensino no Paraná; Projeto de Educação Básica do Estado de Espírito Santo; Projeto Pró - Qualidade do Estado de Minas Gerais; Projeto Nordeste II; Projeto Nordeste III.

#### **Tabela n.2**

#### **Projetos aprovados pelo Banco Mundial - setor educacional**

## valores e contrapartidas para o Brasil - 1980 / 1996

	São Paulo	Paraná	Minas Gerais	Espírito Santo	Nordeste II	Nordeste III
Total	600	198.4	302	45	378.6	366.98
BIRD	245	96	150	21	211.9	207.12
Estado	323.7	102.4	152	16.2	91.4	84.41
Município	31.3	---	---	7.8	---	---
FNDE	---	---	---	---	75.3	75.45

Fonte: Diário Oficial da União. Banco Mundial. Nogueira 1998. Tommasi. Warde e Haddad (1996) \* Valores em milhões de dólares

O *Documento do Banco Mundial de Estratégia de Assistência ao País* (Country Assistance Strategy - CAS) contém as estratégias e as cláusulas contratuais de acesso restrito e de uso exclusivo das comissões técnicas e dos gestores da equipe do Brasil e <sup>43</sup> somente em setembro de 1997, elas se tornaram públicas. A aproximação entre as duas equipes acentuou-se nos anos 90, durante o governo de Fernando Collor (1990-92), com a aceleração de medidas sistemáticas e deliberativas de liberalização econômica e financeira e de intervenção, através de programas de impacto nacional que pretendiam ser inovadores nas instâncias estadual e municipal.

Os trâmites legais entre as instituições financeiras internacionais e o governo do Brasil estão efetivados no **Documento do Banco Mundial de Estratégia de Assistência ao País** (Country Assistance Strategy - CAS) e no Documento de País (Country Paper), do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O CAS e o **Documento de País** são os principais documentos de estratégias políticas e de financiamentos, e as duas instituições financeiras multilaterais para o Brasil são o Banco Mundial (BIRD e CFI)<sup>44</sup> e o BID. Esses documentos orientam a atuação dos Bancos no Brasil e, até 1997, foram analisados pelo Poder Executivo ou, mais precisamente, pelos Ministérios do

<sup>43</sup> VIANNA, Jr. A (1998) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Secretaria Executiva da Rede Brasil. Brasília. p. 11-17.

<sup>44</sup> O Banco Mundial é composto de instituições financeiras. Duas delas são o BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, responsável pelos financiamentos para a educação escolar brasileira e a CFI - Cooperação Financeira Internacional, responsável pelo financiamento de empresas privadas.

Planejamento e Orçamento, da Fazenda e pelo Banco Central. Os conteúdos dos Documento do Banco Mundial de Estratégia de Assistência ao País - CAS - e do Documento de País eram desconhecidos pelo Congresso Nacional e pela sociedade civil, sob a alegação de que "Não é um documento negociado com o governo federal e o Banco Mundial pode acatar ou não as críticas advindas dos encontros. O Banco somente abre e discute um CAS se o governo nacional do país em questão aprovar a proposta."<sup>45</sup> Somente a partir de setembro de 1997, os deputados federais tiveram acesso aos documentos: CAS e Documento de País. Há muita resistência, tanto do governo brasileiro como do Banco Mundial, quanto à divulgação dos documentos, na medida em que essas instituições financeiras são guardiãs dos interesses dos centros financeiros mundiais e da política macroeconômica monitorada pelos Estados Unidos pouco propenso à avaliação de terceiros. De fato, a maneira de conduzir as políticas nacionais vai em duas direções, fundamentando-se na burocracia cujo funcionamento é assegurado pelo sigilo, hierarquia, pactos e autoritarismos ou na construção da democracia cujos princípios são informação, participação, respeito à pluralidade e à justiça social.

Os documentos Country Assistance Strategy - CAS- elaborados pelo Banco Mundial, e o Documento de País - formulado pelo BID, ordenam: **a estabilização econômica, o desenvolvimento e as reformas institucionais**. Os desequilíbrios nas economias devedoras, decorrentes da elevação das taxas de juros da política norte-americana, agravaram o aumento da dívida externa e da dívida pública interna, provocando desvalorizações e crises financeiras, redução do produto interno bruto, especulação financeira, instabilidades, compressão dos gastos sociais, crescimento dos índices de desemprego, inflação, moratórias, concordatas, falências e aumento da pobreza. Diante desse contexto, as instituições financeiras internacionais afirmaram o tripé: estabilização macroeconômica, desenvolvimento e reformas institucionais, a fim de inserir esses países no circuito internacional. Mas, os anos noventa reproduziram os insucessos econômicos e sociais. Os programas de ajustes estruturais para a estabilização da economia brasileira encontram-se num dilema: como explicar a estabilização

---

<sup>45</sup> VIANNA JR. A (1998) Org. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília. Secretaria Executiva da Rede Brasil. p. 12 e 13.

temporária dos preços e o fracasso simultâneo nas áreas de crescimento econômico e da justiça social?

No que se refere à educação pública, existe uma disposição do governo brasileiro e de parte dos membros dos ministérios para ajustar os programas setoriais às proposituras da política macroeconômica e ao modelo de desenvolvimento econômico imposto ao país. No âmbito educacional, o governo federal, por intermédio do Ministério da Educação e das Secretarias dos Estados, imprimiu políticas nacionais de impacto nos estados e nos municípios, reportando-se sempre às prescrições políticas, econômicas e ideológicas das instituições financiadoras multilaterais. Em seus discursos os gestores do Banco Mundial exigem a prioridade para o ensino fundamental - em detrimento da educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos, da educação indígena e do ensino superior - como chave para o desenvolvimento, concebendo-o como investimento necessário e de maior retorno que outros investimentos.<sup>46</sup> No documento *Educación Primaria (1992)*, o Banco Mundial afirma ser a educação primária o pilar do crescimento econômico e do desenvolvimento social, além de principal meio para promover o bem-estar das pessoas. Trata-se, de fato, de instituir medidas restritivas, ou seja, o controle é sobre os conteúdos distribuídos no ensino fundamental (da 1ª a 8ª série), cujo alinhamento são os parâmetros curriculares nacionais. Nessa lógica predomina a falta de qualificação profissional, o esvaziamento dos conteúdos escolares e a desqualificação das instituições educacionais. As medidas restritivas presentes nos parâmetros curriculares nacionais atualizam as estratégias de concepção dos rudimentos necessários para desempenho de alguma função. Por que só se ensinam os rudimentos? (Arroyo.1996:50). Porque os conteúdos distribuídos em séries, ciclos ou módulos de ensino iniciam os indivíduos na tarefa de serem consumidores de mercadorias, disponíveis para as demandas do mercado, ordeiros e com competências rudimentares para fazer suas escolhas dentro daquilo que é oferecido pelo mercado.

A estratégia de ação do Banco Mundial, no Brasil, foi impor condições para novos empréstimos. Em seguida, reduzir os investimentos voltados para crescimento

---

<sup>46</sup> DI GIORGI, Cristiano. A. (1996) Contradições presentes em propostas educacionais de organismos internacionais. In: *Revista Leitura & Teoria*. Porto Alegre. n. 27.

econômico local, execução de reformas institucionais e combate à pobreza focalizada, dentro de um contexto de estabilidade monetária e política. Se, por um lado, houve crescimento nos empréstimos para o setor educacional, de 2%, entre 1987-1990, para 29% entre 1991-1994, com prioridade para a educação primária; de outro, as relações foram verticais e de anuência do governo federal e dos estaduais. De acordo com os dados estatísticos e com diagnósticos produzidos pelos membros do Ministério da Educação, o Banco Mundial prescreve do ponto de vista financeiro, os níveis de ensino que demonstram ser mais lucrativos. Segundo os gestores do Banco, o grave problema educacional no Brasil é a baixa qualidade, causa dos altos índices de repetência e evasão. E, para melhorar a qualidade e a eficiência do ensino, estabeleceram-se as seguintes estratégias: melhoria da capacidade de aprendizagem do aluno; redução das altas taxas de repetência; aumento das despesas por aluno. As razões da baixa qualidade e ineficiência da educação pública seriam: a falta do livro didático e outros materiais pedagógicos; prática pedagógica inadequada, que estimula os professores a reprovarem; baixa capacidade de gestão; insuficiente formação e capacitação de professores, superposição de ações entre três instâncias de governos; contratação de funcionários em número excessivo; gastos inadequados; o financiamento total da educação pública em todos os níveis.

No documento *Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación: presentación y evaluación* foram expostos os objetivos e as estratégias do Banco Mundial para a educação primária ( primeiro ciclo), esclarecendo a continuidade e os desdobramentos posteriores de sua política. Uma proposta que, estabelece os pontos a serem ajustados e que segundo o gestores do Banco, já vinha apresentando resultados positivos em outras localidades e que deveria, portanto, ser aplicada também nos Estados da América Latina.

<b>Objetos e estratégias do Banco Mundial de 1980 a 1996</b>	
<b>objetivos</b>	<b>estratégias</b>
Expansión de las oportunidades educativas	Modificación de los criterios de contratación de los maestros

Mejora de la cualidad de la enseñanza	Revisión de los programas de estudio
Aumento de la eficacia en la ejecución de los programas	Suministro de manuales escolares y de otros materiales didácticos
Refuerzo de la administración del sector de la enseñanza	Formación en el empleo de los maestros
Construcción de escuelas	Uso de técnicas pedagógicas
Formación previa de maestros	Introducción promoción automática
Preparación de programas	Mayor importancia al análisis institucional
Mejoramiento de los medios de enseñanza	Evaluación de los resultados educativos de las políticas de intervención
Limitación de costo por alumno	Aumento de estudiantes/maestro mediante clases alternadas y múltiples
Planificación, Evaluación e investigación	Introducción de una administración flexible, centrada en la ejecución y en objetivos específicos
Redistribución de los recursos disponibles	Control del gasto total en sueldos de los maestros
	Mejora de la calidad de la enseñanza para impedir la repetición y el abandono de estudios
	Fortalecer la autonomía local, y de las comunidades de padres de familia
	Experimentación y ensayos
	Supervisión de la ejecución por fases
	Evaluación de los resultados educativos de las políticas de intervención

Fonte. Verspoor, A (1991) Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación. Presentación y evaluación. In. **Perspectiva-Revista trimestral de Educación**. Vol. 21. N. 3. ( 79). México.

O Banco Mundial estabeleceu como estratégias:

- providenciar livros didáticos e outros materiais de ensino;
- melhorar as habilidades dos professores em técnicas de salas de aula.
- o estabelecimento de capacitação permanente e de avaliações institucionais;
- elevar a capacidade de gerenciamento setorial, incluindo o estabelecimento da capacidade de monitorar;
- melhoria das instalações e equipamentos escolares
- assessorar o desempenho dos alunos, implementando um sistema de avaliação permanente da educação básica. ( Verspoor.1991)

Exemplificando:

Projeto de educação básica para o nordeste

**“Objetivo geral:** é a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com ênfase nas primeiras quatro séries, através do apoio financeiro a programas integrados Estados/Municípios de investimento na educação.

#### **Objetivos específicos**

- Aumento das taxas de aprovação e melhoria do nível de aprendizagem dos alunos matriculados nas séries de 1ª a 4ª séries em escolas públicas da região nordeste e;
- Implantação de novos padrões de gestão educacional, envolvendo ações de fortalecimento e de descentralização administrativa, orientadas para a melhoria de resultados educacionais no nível da unidade escolar.

#### **Implementação das seguintes estratégias**

- Aperfeiçoamento da gestão do ensino público em todos os níveis, das unidades escolares ao Ministério da Educação passando pelos órgãos locais e regionais;
- Fornecimento de livros e de materiais didáticos e pedagógicos para alunos, classes e unidades escolares;
- Capacitação de professores e diretores de escolas públicas estaduais e municipais e das equipes técnicas das Secretarias estaduais e órgãos municipais;
- Realização de melhoria nas condições físicas e no mobiliário e equipamentos;
- Promoção de inovações na prática pedagógica dos professores;
- Melhoria do desempenho do Ministério da Educação no apoio à formulação, implementação e avaliação das políticas de educação básica.”<sup>47</sup>

<sup>47</sup> MEC- BRASIL (1994) **Projeto de educação básica para o nordeste. Documento básico.** SEF. Brasília. Projeto Nordeste/ Banco Mundial/Unicef (1997) **Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no nordeste.** Programa de Pesquisa e operacionalização de políticas educacionais.

Esses elementos constituem parte das estratégias do Banco Mundial a serem incorporadas como nacionais às políticas para a educação pública, através de ajustes estruturais, uma condição para fazer jus aos empréstimos solicitados ao Fundo Monetário. Nos anos 80, de um Banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e a abertura das economias dos Estados devedores. Passou a impor uma série de condições para a concessão de novos empréstimos e, simultaneamente, passou a interferir deliberadamente na formulação de políticas internas e na legislação dos países.<sup>48</sup> Endividados, sem competitividade e sem créditos no exterior, os países latino-americanos, e o Brasil particularmente, renderam-se ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional e ao Grupo dos Sete, forças hegemônicas com capacidade para tomar decisões de impacto global, impor políticas macroeconômicas, aprovar ou suspender créditos e projetos para os Estados capitalistas devedores. Essas instituições impuseram o ideário político-econômico denominado programas de ajustes estruturais, cujos objetivos eram assegurar o pagamento da dívida externa, transformar as bases econômicas dos Estados capitalistas devedores, eliminar características indesejáveis à ideologia neoliberal e reorganizar o processo de acumulação capitalista. Essa política estava firmada sob os eixos: equilíbrio orçamentário, redução de gastos públicos; reforma administrativa; reforma do Estado e desestatização; abertura comercial: redução de tarifas no câmbio exportação e importação; eliminação de barreiras comerciais; liberação econômica: reformulação de normas que dificultam o ingresso de capital estrangeiro; fim dos monopólios estatais e das medidas protecionistas; desregulamentação: fim do intervencionismo estatal na economia; privatização das empresas e dos serviços públicos; estímulo à competitividade e à flexibilização da legislação trabalhista; revisão das políticas educacionais em todos os níveis; reforma educacional que privilegia a educação básica como saída para a recuperação econômica e redução dos índices de pobreza (Cano.1999:295)

---

<sup>48</sup> TOMMASI, L WARDE, M. HADDAD, S. (1996) orgs. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo. Ed. Cortez. Ação Educativa. p.82.

Ao contrário do asseverado nos programas de ajustes estruturais (PAE), os Estados capitalistas latino-americanos e devedores estão longe de lograr sucessos.<sup>49</sup> No caso do Brasil, uma sucessão de planos econômicos, rotatividade de ministros, rupturas bruscas, recessão, desemprego, além de desequilíbrios no câmbio, foram os sinais de estrangulamento da economia, da concorrência desleal no mercado, de degradação social e de óbices para as pequenas e médias empresas. A partir de 1990, durante a presidência de Fernando Collor de Melo, constatou-se uma explícita abertura da economia acompanhada da introdução de políticas voltadas para a privatização de empresas estatais, flexibilização dos contratos de trabalho e compressão dos gastos sociais. Durante o Governo Itamar Franco (1992-1994), criou-se a nova moeda, o Real, derivada das negociações internas e externas para vencer a inflação, consolidar a estabilização econômica, assegurar o crescimento encabeçado pelo setor privado, atrair investimentos externos, aprovar as reformas e induzir redução de gastos para as políticas públicas.

As tabelas a seguir demonstram a continuidade da pobreza na América Latina, resultado da exação da dívida externa pelos credores, da transferência líquida de recursos financeiros para países credores, da estratégia de desenvolvimento baseada em padrões de consumo e tecnologia dependentes de produtos importados e das taxas de juros elevadas que constituem o contexto geoeconômico herdado das décadas de 70 e 80 e mantido após a implantação dos programas de ajustes estruturais. Os indicadores da tabela n.4 demonstram que o desemprego urbano tende a aumentar, juntamente com a informalização de parte da economia, coexistindo com três fatores agravantes. O primeiro é o fato de os pobres na América Latina não terem acumulado ativos de bens duráveis; segundo, a previdência social e os benefícios para os desempregados são inexistentes ou insuficientes para compensar o desemprego e, terceiro, esse aumento de desemprego soma-se às altas taxas de subemprego urbano e rural e ao crescimento da economia informal.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> LEHER, Roberto (1998) **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza.** Tese de Doutorado. São Paulo. USP. Leia-se o Cap.3 Crédito, política e ideologia: o Banco Mundial como um imperio secular. p.100 a 178.

<sup>50</sup> SUNKEL, O e JONES S. G. (1990) **O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina.** São Paulo. Ed. Brasiliense.p.23

**Tabela n. 03**  
**Projetos aprovados pelo BIRD para o Brasil**  
**Setor Educacional - 1946-1994**

Brasil ou Estados	n° do projeto	início das negociações	data da aprovação	nome do projeto
Paraná Curitiba			1946	Ensino Industrial - Construção da Escola Técnica de Curitiba
Belo Horizonte		1955	1959 a 1964	PABAAEE- Projeto Brasileiro Americano de Assistência ao Ensino Elementar
Nordeste I	1867-0	10/06/80	17/07/80	Primeiro Projeto Nordeste de Educação básica ( EDURURAL)
Brasil			1983	Ensino Técnico nível médio
Brasil	2412-0	17/05/84	30/07/84	Educação básica urbana do Norte e Centro-Oeste ( Projeto Monhangara)
São Paulo	3375	1987	07/01/92	Inovação no ensino básico
Minas Gerais	3733	1992	05/06/95	Melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais
Esp. Santo		1992	suspenso	Educação básica
Paraná	3766	1992	26/01/95	Qualidade ensino público
Nordeste II: MA, CE, PE e Sergipe	3604	1988	08/02/94	Projeto Nordeste II
Nordeste III: PI, BA, PA, RGN e AL	3663	1988	27/05/94	Projeto Nordeste III

Fonte: Sede do Banco Mundial e Diário Oficial da União. Brasília. Relatórios do Banco Mundial. Tommasi, L Warde, M. Haddad, S. (1996), Araújo, A. B.(1991) e Nogueira (1998).

**Tabela: 04**  
**América Latina : Desemprego Urbano Taxas médias anuais**  
**- 1980 - 1992**

Países e Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador	Paraguai	Peru	México
1980	2.3	7.5	7.2	9.7	11.7	---	4.1	7.1	4.5
1981	4.5	9.7	7.9	8.2	9.0	---	2.2	6.8	4.2
1982	4.8	9.4	6.3	9.3	20.0	---	5.6	7.0	4.1
1983	4.1	12.1	6.7	11.8	19.0	---	8.4	9.2	6.9
1984	4.6	6.9	7.1	13.4	18.5	10.5	7.3	8.9	6.3
1985	6.1	5.8	5.3	14.1	17.0	10.4	5.1	10.1	---
1986	5.6	7.0	3.6	13.8	13.1	10.7	6.1	5.4	---
1987	5.9	7.2	3.7	11.8	11.9	7.1	5.5	4.8	3.9
1988	6.3	11.6	3.8	11.2	10.2	7.4	4.7	7.9	3.6
1989	7.6	10.2	3.3	9.9	7.2	7.9	6.1	7.9	3.0
1990	7.5	9.5	4.3	10.3	6.5	6.1	6.6	8.3	2.8
1991	6.5	7.0	4.8	10.0	7.3	8.5	5.1	5.9	2.6
1992	6.9	6,8	5.9	10.5	5.0	---	6.0	---	2.8

Fonte: CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e Caribe. INEGI- Instituto Nacional de Geografia, Estadísticas e Informática- México. Indicadores de Empleo y Desempleo- mayo 1998- Estadísticas económicas. IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- 1997

**Tabela 05**  
**Mão de obra infantil na América Latina: estimativa da porcentagem de**  
**crianças entre 10 e 14 anos que trabalham, segundo a Organização**  
**Internacional do Trabalho**  
**1º semestre 1998.**

Haiti	25,30%
Guatemala	16,22%
Brasil	16,09%
Rep. Dominicana	16,06%
Bolívia	14,36%
Nicarágua	14,05%
Paraguai	7,87%
México	6,73%
Colômbia	6,62%
Costa Rica	5,48%
Argentina	4,53%
Peru	2,48%
Uruguai	2,08%
Venezuela	0,95%
Chile e Cuba	0,00%

### Capítulo 3.

#### O consentimento do governo federal e das elites dirigentes nacionais

Nós não podemos emprestar para a educação e saúde. Nós somos um banco! Vice-presidente do Banco Mundial Robert Gardner. (Leher.1998:202)

O Banco continua a ser uma agência de desenvolvimento econômico e não uma agência internacional de redistribuição de renda. Robert Mc Namara (1968-81).

Las relaciones del Banco con sus países miembros en desarrollo son únicas; lo son porque su mandato es desempeñar un papel realista y rigurosamente racional en el proceso de desarrollo. No tiene intereses políticos que defender, ni banderas ideológicas que agitar. Le preocupan exclusivamente los principios económicos pragmáticos. (Discurso do Presidente do Banco Mundial W. Clausen. Bogotá - Colômbia, setembro, 1981.)

A reforma da educação pública no Brasil vem sendo gradualmente executada pelos gestores do Ministério da Educação e Secretários de Educação Estaduais e Municipais, de forma que resulte na modernização e racionalização das atividades acadêmicas e escolares, tornando-as serviços que podem ser definidos e regulados pelo mercado. Cabe aqui um registro. Na realidade, o ensino fundamental e recentemente o ensino médio continuam sob a responsabilidade constitucional dos poderes públicos: estados e municípios,<sup>1</sup> ainda que, o governo federal demonstre disposição política em seguir as determinações que concebem a educação pública como um mercadoria a ser comprada no mercado.

A reforma educacional implementada tem como pressuposto os cânones neoliberais, isto é, menor intervenção do Estado e maior competitividade em todos os níveis de ensino. Esse direcionamento apoia-se no argumento de ser o mercado justo, racional, eficiente e melhor coordenador das atividades humanas, colocando os serviços sociais públicos entre aqueles definidos pela lógica do livre mercado. Por isso os serviços públicos - educação, saúde, previdência social, cultura e habitação - pouco lucrativos e de

responsabilidade do poder público são subestimados pela hegemônica política liberal conservadora dos anos 80/90 .

Os princípios político-ideológicos subjacentes ao modelo de desenvolvimento econômico dirigido pelas instituições financeiras internacionais fundam-se no individualismo, na competitividade desigual, na produtividade e no consumismo acelerado, na racionalidade técnica instrumental, na lucratividade, na desterritorialidade dos capitais das empresas e das pessoas e na descartabilidade dos produtos, dos objetos e dos indivíduos que contaminaram sociedades inteiras. Quanto às decisões políticas encobertas sob os fatos e as circunstâncias sociais essas indicam economias empobrecidas, deformadas e muita exclusão social, pois a força das idéias e as promessas neoliberais, advindas do final dos anos 80, orientaram políticas que se multiplicaram como verdades absolutas dos governos e dos gestores em educação que se colocaram como defensores intransigentes dos cânones da auto-regulação pelo mercado. Aprofundando-se a análise sobre a essência das ações governamentais fundadas no princípio de que o mercado é portador de racionalidade sociopolítica, pode-se constatar um processo de desumanização e despublicização da educação, com retrocesso dos princípios humanos e das conquistas sociais.

Mas, ainda que as conquistas e os direitos sociais sofram um processo de asfixia, a solidariedade, o exercício da ética e da cidadania, os princípios democráticos, a justiça social, a igualdade de oportunidades, a liberdade de invenção e de criação, a reflexão crítica, desenvolvimento humano integral, o pluralismo de idéias, a tolerância aos diferentes, o aperfeiçoamento e a produção do conhecimento sistematizado formam um conjunto de princípios sem os quais seria impossível o ordenamento social. Além disso, a formação social e o modo de repartição das atividades produtivas indicam que não se pode admitir o encolhimento dos espaços públicos democráticos de direitos e a liquidação dos direitos sociais e educacionais da maioria da população.

Nesse contexto, a transferência da educação básica e do ensino superior para o setor de serviços regulados pelas leis do mercado vem, gradualmente, sendo praticada pela política educacional nacional que a concretiza por meio de leis, planos de educação,

---

<sup>1</sup> MEC- BRASIL (1998) **Informe estatístico da educação básica**. Brasília. INEP.

decretos, resoluções e diretrizes, pareceres e regulamentações, no caso das políticas para a educação básica - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A inclusão da educação básica no setor de serviços vem sendo sustentada pelos argumentos de cientificidade econômica da educação: competitividade, autonomia escolar, flexibilização dos contratos de trabalho docente, autofinanciamento, produtividade, eficiência e racionalidade, formando um corpus teórico-ideológico que oferece veracidade e legitimidade às ações e aos atos dos gestores externos e do governo federal, em sintonia com as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Esse corpus teórico-ideológico oferece o referencial das políticas adotadas para todos os níveis de educação do país. Uma política direcionada para os países da América Latina e subordinada aos princípios do mercado que enfraquecem as instituições sociais, desqualificam os profissionais da educação e sobrevalorizam o individualismo, a competitividade e a produtividade. Como as demais atividades produtivas, comerciais e industriais, a educação pública passou a ser uma mercadoria oferecida no mercado, tratada pelos homens de negócios (Frigotto.1999:31 e Leher.1998:188) e pelos burocratas autônomos, sob a tutela dos interesses das instituições financeiras e dos bancos privados internacionais (Chossudovsky.1999:19). As políticas para a educação básica “ nada têm de autóctone, mas têm igual correspondência entre o plano de estabilização e as recomendações econômicas do Fundo Monetário/ Banco Mundial ( Leher.1998:228).”

Na sociedade brasileira, os diferentes períodos histórico-econômicos e as políticas socioeducacionais estiveram subordinados ao processo de acumulação de capital expresso na concentração de rendas, de riquezas e no pífio desenvolvimento social, que se mede por meio dos direitos sociais fundamentais: educação, saúde, cultura, previdência e habitação. Nas duas últimas décadas, houve uma explícita intervenção político ideológica e financeira do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nas decisões econômicas e socioeducacionais do país, avalizada pelo consentimento do governo federal e das elites dirigentes. Em primeiro lugar, houve um estreitamento das relações entre as equipes que elaboraram um conjunto de políticas de ajuste rigidamente controladas pelos dirigentes nacionais para todos os setores. As instituições, Banco Mundial e Fundo Monetário, não só captam os recursos nos países capitalistas avançados, como vêem a

possibilidade de triplicá-los por meio de aplicações, de taxas de juros e de empréstimos ao Brasil, especialmente nos anos 80/90, revelando sua capacidade de construção de ideologias que legitimam e justificam a intervenção nas economias dependentes. Em segundo lugar, a assertiva de prioridade em educação básica inscrita nos documentos do Banco Mundial, está revestida de sentido oposto ao que almeja a sociedade civil e entidades organizadas. Ou seja, a centralidade do Banco funda-se na diminuição ou na privatização gradual desse direito, através do enfraquecimento das instituições escolares e científicas e de nenhum aumento dos percentuais do PIB para a educação pública ( 3,7% dos gastos totais ou 2,5 % dos gastos correntes), da redução de verbas públicas e, ainda, pela superficialidade e pela banalização que vem sendo submetida a formação profissional. Subjacentes à idéia de centralidade, estão os mecanismos de controle sobre os focos de tensões sociais; as políticas de divisão internacional de produção de conhecimento; a domesticação e manipulação das demandas oriundas da sociedade civil. Nos discursos, os diretores do Banco e o governo federal desqualificam as políticas e propostas procedentes das associações, das organizações e entidades civis sob os argumentos de ineficiência, improdutividade e uso inadequado dos recursos financeiros, e preconiza políticas setoriais para cada modalidade de ensino. Na prática, trata a educação básica pública com políticas fracionadas e irrisória quantidade de recursos, cuja estratégia é formar autênticos consumidores dos produtos importados. Ratificando esse procedimento, o governo federal subordina as propostas da sociedade brasileira aos interesses externos e aos resultados já previstos, mais ainda, veta qualquer iniciativa de confronto ao acordado com o Banco Mundial/Fundo Monetário.

A partir desse pressuposto, o objetivo desta seção é: primeiro, demonstrar a intervenção das instituições financeiras internacionais no campo da educação básica pública com o consentimento do governo local e das elites dirigentes nacionais e, segundo, mostrar o enquadramento das políticas para a educação básica pública pela via da centralização dos processos decisórios ao modelo de desenvolvimento econômico vigente.

### 3.1. Traços da conjuntura política e social no Brasil na Nova República: a articulação da reforma conservadora

Entre 1985 e 1996, como as elites conservadoras dirigentes organizaram e disciplinaram a direção política e social no Brasil? Qual o projeto de desenvolvimento para a educação básica pública, subjacente ao modelo de desenvolvimento econômico? Não se pretende nesta seção novamente reconstruir a história do período 1985-96, mas apenas enfatizar que seu conhecimento e entendimento são fundamentais para a análise da transição e do consenso construído pelas elites conservadoras em defesa das políticas de ajuste estrutural e das reformas institucionais impostas pelo Consenso de Washington.

A política social brasileira, na análise de Eduardo Fagnani, contempla três períodos: a estratégia conservadora (1964-85), que apresentou, em seus traços estruturais, regressividade dos mecanismos de financiamento, centralização do processo decisório, privatização do espaço público, expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo; a estratégia reformista (1985-88), que aglutinou forças políticas e mobilizou entidades civis em defesa dos direitos sociais, conduzindo o país para a redemocratização, que implantou um projeto de reorganização institucional, social, política e econômica e que agilizou a Constituinte (1987/88) cujo esforço foi dotar o país dos instrumentos constitucionais adequados à modernidade e à competitividade no circuito internacional<sup>2</sup>.

A esses períodos pode ser acrescentada a explosão do ajuste estrutural (1990-92), quando governo federal e as elites dirigentes encaminharam mudanças constitucionais efetuadas segundo o programa intitulado: *Brasil um projeto de reconstrução nacional*,<sup>3</sup> e capitularam-se ao doutrinário neoliberal articulado em torno da reforma liberal conservadora (1990-92). No país cristalizou-se o modelo da política macroeconômica fundada na abertura comercial, na privatização de empresas estatais, no fim das reservas de mercado de informática, nas desestatizações, na incorporação da lógica empresarial de produtividade à educação, na instituição de medidas para conter e limitar as ações dos governos, restringindo o atendimento das demandas dos eleitores nas reformas tributária, patrimonial, fiscal e do Estado. Nessa conjuntura política e econômica estão presentes os

---

<sup>2</sup> FAGNANI, E.(1997) Política social e pactos conservadores no Brasil:1964/92. In: **Economia e Sociedade**. Campinas. Instituto de Economia. Unicamp. Vol. 8,junho.p.183.

<sup>3</sup> BRASIL (1991) **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Poder Executivo Nacional. Brasília.

elementos que estreitaram as mediações, de uma parte, a continuidade da política da acumulação/intervenção do Banco Mundial e Fundo Monetário e, de outra, a política do consentimento/subordinação perpetuada pelo governo federal e pelas elites conservadoras nacionais, particularmente no âmbito das políticas para educação básica pública.

### 3.1.1. A estratégia reformista de 1985 a 1989 no Governo Sarney

Na década de 80, praticamente todos os países da América Latina e do Caribe implantaram reformas econômicas, seguindo as prescrições deliberadas no Consenso de Washington. Mesmo o Brasil e o Peru, que haviam demonstrado resistência ao tutelamento, renderam-se ao doutrinário neoliberal, adotando medidas de encolhimento do setor público e implementando políticas de ajustamento exigidas pelos credores externos.<sup>4</sup> Mas, por que esses países aderiram ao modelo de ajustamento prescrito pelas instituições financeiras internacionais? Entre os fatores externos, cabe lembrar que o ciclo de prosperidade econômica sofreu uma brusca interrupção a partir de 1982 e, justamente nesse momento, ocorreu a ofensiva da nova direita, inibindo o *welfare state* dos países em desenvolvimento, passando a disseminar o doutrinário neoliberal (1989). Os Estados da América Latina foram colocados numa posição de inferioridade e constrangimentos, submetidos às pressões externas, e com incapacidade para dar respostas às demandas internas, aliciados pelos dez tipos de políticas e reformas elencados por John Williamson e consensuados em Washington,<sup>5</sup> posicionaram-se favoráveis à possibilidade de novos empréstimos para projetos nacionais junto aos bancos privados e instituições financeiras internacionais. A exação da dívida externa pelos credores e a incapacidade de pagamento dos países devedores, a elevação das taxas de juros pelos Estados Unidos, as distorções nos setores financeiro e econômico, as políticas protecionistas, os monopólios estatais, a reestruturação capitalista em busca de mais lucros, o desenvolvimento de novas tecnologias, o choque energético, a política de disseminação do consumo e a inserção subordinada no circuito competitivo internacional foram diagnosticados como elementos estimuladores dos países da América Latina rumo às instituições financeiras internacionais

---

<sup>4</sup> PORTELLA FILHO, P. (1994) O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. In: *Lua Nova*. Rio de Janeiro. N. 32, p.117

<sup>5</sup> WILLIAMSON, J. (1992) Reformas políticas na América Latina na década de 80. In: *Revista de Economia Política*. Vol. 12. N. 1(45) Janeiro/Março. p. 43-48.

(IFIs). Somam-se, ainda, fatores de ordem interna, ou seja, o baixo desempenho e uso dos equipamentos tecnológicos, a abertura para pouso do capital especulativo, seguida da massiva fuga dos mesmos, a escassez de poupança interna, o esgotamento do modelo de industrialização via substituição de importação e os empréstimos realizados com os bancos privados formaram o contexto da crise estrutural.

Durante a década de 1980, explicitou-se o consenso em torno da natureza estrutural da crise econômica e do próprio Estado. Não era mais uma crise. Era a crise estrutural do modelo de desenvolvimento econômico capitalista e também do próprio Estado capitalista, enquanto resultado do entrecruzamento de várias políticas macroeconômicas e dos múltiplos interesses das elites financeiras internacionais. De uma parte, a crise estrutural decorria da política do Estado nacional-desenvolvimentista, acelerada pela estatização da economia; pelas medidas protecionistas para o mercado, os cartéis e os monopólios; pela crise fiscal; pelas políticas públicas voltadas para atendimento das demandas sociais e educacionais. De outra, era a crise no modo de produção, circulação e apropriação capitalista provocada pelas políticas desenvolvidas nos países industrializados que, diante da desaceleração de suas economias, trasladaram parte dos danos para os países devedores; além do estrangulamento das economias dependentes pela política norte-americana de elevação das taxas de juros. Acrescente-se, ainda, o sentido da liberalização financeira e cambial próprio da dinâmica capitalista de reordenar os rumos e as forças dos mercados financeiros em direção à globalização e diversificação dos centros e dos instrumentos bancários, sobrepondo-os aos Estados nacionais, e a introdução dos inventos da tecnologia que propiciou o automatismo dos mercados e das comunicações, tornando-as instantâneas, isentas de qualquer regra disciplinar. Esse conjunto de elementos produziu a crise estrutural no modelo de desenvolvimento econômico, organicamente engendrado no modo de produção capitalista que se reproduz constantemente, fazendo-se necessário estabelecer providências rígidas, contraditórias e restritivas para sua auto-reprodução.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (1996) **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo Editora Paz e Terra. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo n. 50. março 1998.

As transformações políticas e econômicas internacionais ocorridas ao longo da década marcaram significativamente o ritmo e as características da sociedade brasileira. A transição não se limitou à esfera político-institucional, mas compreendeu também mudanças nas relações de poder político partidário, na estrutura social e na economia. As finanças públicas internas desajustadas, os desequilíbrios procedentes da moratória mexicana (1982), o esgotamento do ciclo de investimentos liderados pelo Estado nacional-desenvolvimentista, a desvalorização cambial, em fevereiro de 1983, e uma política de estabilização que custou ao país a perda de 12 bilhões de reservas, hiperinflação e endividamento externo formaram os elementos do nascedouro da Nova República. Os reflexos dessa política externa podem ser constatados, no Brasil, em fevereiro de 1983, quando a equipe econômica chefiada por Delfim Neto adotou a maxidesvalorização para reduzir o déficit da balança comercial (saldo negativo de 5,4 bilhões de dólares em 1983) e equilibrar as contas internas e externas.<sup>7</sup> Os resultados foram os seguintes: elevação da inflação, juros acentuados, especulação financeira, crescente desemprego urbano, greves, estrangulamento das contas públicas, desajuste fiscal, redução dos gastos para setores sociais, perdas salariais, desamparo da educação pública, principalmente da pré-escola, ensino médio e educação de jovens e adultos, aumento das necessidades básicas estimuladas por meio da introdução de um padrão de consumo dos países desenvolvidos e reaparecimento de lobbies empresariais e partidários.

Esses fatores, presentes na transição dos anos 80 para os 90, materializaram a crise estrutural do modelo de desenvolvimento econômico que, no Brasil, traduziu-se pelo esgotamento do antigo padrão nacional desenvolvimentista, adaptado e distorcido durante o regime militar; pelo desemprego estrutural; pelo crescimento desordenado da economia informal; pela desestruturação industrial; pela reprodução ampliada da pobreza; pela exclusão social; pela multiplicação dos problemas financeiros do setor público; pelos efeitos corrosivos e desestabilizadores da inflação; pelo pagamento da dívida externa; pela quebra de contratos; pela multiplicação das greves, pela prática de ágio; pela deficiência na

---

<sup>7</sup> Também no final de 1998, o Brasil solicitou novo empréstimo ao Fundo Monetário Internacional e, na 1ª quinzena de janeiro de 1999, a política econômica de estabilização e desenvolvimento, chefiada por Pedro Malan, deu sinais de esgotamento com um saldo negativo de 8 bilhões de dólares. Folha de São Paulo 24/01/1998.

arrecadação de impostos; pela queda do crescimento produto interno bruto de 8,6%, em 1970, para 1,7%, em 1980; pelo crescimento das reivindicações dos movimentos dos sem-terra e pela incapacidade de atendimento dos serviços públicos: educação, previdência social, saúde e habitação.

Em julho de 1984, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB- e a Frente Liberal, formada pelos dissidentes do Partido Democrático Social - PDS- compuseram a Aliança Democrática, um bloco pluripartidário ao qual se juntaram as oposições e os dissidentes do governo, disputando e vencendo a eleição presidencial indireta de 15 de janeiro de 1985. Foi a vitória de um pacto político entre as forças conservadoras que sustentaram o regime militar e aquelas que a ele resistiram. Nessa eleição, empurrada pela necessidade de reformas sociais, políticas e econômicas que o país demandava e pelas pressões para a abertura comercial externa, Tancredo Neves foi eleito presidente, mas foi José Sarney, eleito para vice, que efetivamente assumiu a presidência.

Entre as duas décadas 80 e 90, ocorreram transformações rápidas, ainda inclusas na conjuntura político-econômica e social internacional e nacional. Entre 1985 e 1990, o país viveu múltiplos e complexos processos de incorporação constitucional e institucional efetivados pelos dissensos das forças político-partidárias responsáveis pelo equilíbrio dos conflitos gerados pelas políticas de estabilização, pela progressiva inibição da legislação autoritária e pela reforma do Estado.

No âmbito da educação pública, foi firmado, entre as forças constituintes da Aliança Democrática, um programa que propunha: educação fundamental para todos, fortalecimento da universidade e efetivação da autonomia, apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural. O programa enfatizava, ainda, o direcionamento de recursos e estímulos para o aumento de oferta de bens e serviços indispensáveis à satisfação das carências básicas da população no campo da alimentação, da saúde, da educação e da habitação (Chacon.1998:663).

A sociedade, ainda sensibilizada pela morte de Tancredo Neves, assistiu chegar à presidência José Sarney, do Partido Democrático Social - PDS- e, em junho de 1985, o Congresso Nacional aprovou emenda constitucional instituindo a Assembléia

Nacional Constituinte para elaboração de uma nova constituição. Nos primeiros anos da Nova República, o espírito das reformas permeou os círculos parlamentares e as elites conservadoras que haviam sustentado os governos dos militares, recompondo suas forças, fizeram-se representar nas instâncias decisórias e no centro do poder. Os embates entre os partidos políticos<sup>8</sup> representantes das elites e os da oposição expressaram as disputas pelos espaços políticos cujo auge ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte (1987/88), em que os setores conservadores, estando no poder, procuravam obstruir a implementação dos direitos sociais. Mas, a sociedade civil, envolvendo-se no processo, incentivaria as lutas e as pressões populares das entidades sindicais e associações, contribuindo, assim, para assegurar, na letra da lei, os direitos sociais, trabalhistas e de seguridade social fixados nos artigos 6º e 7º da Constituição de 1988. São direitos previstos nesses artigos: redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais; redução de horas de trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento; garantia de emprego e proteção contra dispensa arbitrária; fixação do piso salarial proporcional à complexidade do trabalho; ampliação da remuneração da hora extra; férias anuais remuneradas com valor de um terço acima do salário normal; ampliação de 90 para 120 dias de licença maternidade e de um para cinco dias o período de licença paternidade; direito de greve e autonomia sindical.

As tentativas de resgate da dívida social tem sido alimentados com programas de emergência no campo da assistência alimentar por intermédio de cestas básicas, de postos de abastecimento e de tickets; da criação do Ministério da Reforma Agrária em 27/02/1986; do seguro desemprego - Lei n. 2.284/86- e da revitalização das comissões e dos grupos de trabalhos encarregados de diagnosticar as demandas sociais. As comissões e grupos de trabalho previstos no regimento interno da Câmara e do Senado Federal são compostos, em sua maioria, pelos membros dos partidos políticos de sustentação do governo e acabam funcionando como ferramentas para administrar os consensos e os dissensos entre as elites nacionais, internacionais e a sociedade civil. Os cargos de relator

---

<sup>8</sup> MARTINS, L.M. (1987) Quem é quem na constituinte. São Paulo. OESP-Maltese. FERNANDES, I. (1995) Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. In: **Dados** Vol.38 n. 1 e LIMA JUNIOR, O ( 1995) As eleições gerais de 1994: resultados e implicações político-institucionais. In: **Dados**. Rio de Janeiro. Vol. 38

e presidente das comissões e dos grupos de trabalho são intencionalmente estratégicos, pois indicam a direção política pré-estabelecida, fixam os lugares e o quanto vale o voto das pessoas e das regiões. Essas comissões alimentam o discurso da descentralização e participação democrática, mas omitem articulações, obstruções, manobras políticas e manipulação de decisões, na medida em que subordinam dos interesses coletivos e dos trabalhadores aos interesses individuais, empresarias e privados.

Nas décadas de oitenta e noventa, a intervenção das instituições financeiras internacionais foi fortalecida pelo componente financeiro-econômico, reafirmou a dependência dos Estados da América Latina e sua inserção subordinada no processo de globalização pelo componente político-ideológico expresso na força das idéias e promessas neoliberais, que sustentavam o movimento do capitalismo em direção a outras formas de regulamentação crescentes. Enquanto parte desse modelo de desenvolvimento, os governos dos Estados da América Latina foram constrangidos pelas dívidas externas a renderem-se aos planos de estabilização e reformas estruturais e setoriais, ajustando-se de forma subordinada à globalização financeiro-comercial. Os governos federais e as elites conservadoras locais construíram uma política de consentimento, ou seja, de anuência às prescrições políticas externas, apostando na competitividade internacional desigual, uma estratégia à qual se subordina o modelo de desenvolvimento econômico e, subjacente a ele, os investimentos educacionais. Aproveitando a contingência, o governo federal, os estaduais e as elites conservadoras imprimiram políticas macroeconômicas e para a educação básica pública, subordinando-a ao mercado e, ao mesmo tempo, estimularam os cidadãos a defendê-la nos mesmos moldes e a legitimá-la como necessária. As políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país passaram a ser tratadas em consonância com os planos de estabilização referendados pela hegemonia das políticas e promessas neoliberais. Desse modo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário com o consentimento do governo federal e das elites conservadoras passaram a utilizar a educação básica pública como um instrumento de legitimação das políticas acordadas entre ambas as partes. É nesse sentido que se “pode dizer que uma ideologia é hegemônica quando não precisa mostrar-se, quando não necessita de signos visíveis para

se impor, mas flui espontaneamente como verdade igualmente aceita por todos (Chauí. 1980:25).”

As políticas de ajuste macroeconômico, implementadas na Nova República deram origem a um movimento de caráter recessivo global com acentuado declínio da situação das finanças públicas nacionais e aumento da dívida externa e da dívida pública interna dos estados da federação. A equipe econômica brasileira implementou uma política macroeconômica traduzida nos planos de estabilização - Plano Cruzado, fevereiro de 1986; Plano Bresser, junho de 1987 e Plano Verão, em janeiro 1989, que formularam um conjunto de medidas corretivas : congelamento de preços e de salários, desindexação da economia, tentativas de controle fiscal, altas taxas de juros, criação de nova moeda com corte de três zeros - primeiro, cruzado; depois, cruzados novos. Esses planos tinham por objetivos a estabilização monetária, a renovação dos mecanismos de indexação e o crescimento econômico. Praticamente todos fracassaram e, entre os resultados obtidos, prevaleceram os desequilíbrios na balança comercial, o crescimento da dívida interna, os processos recessivos, a queda de crescimento industrial e o aumento das taxas de desemprego urbano.<sup>9</sup> “Durante a década de 1980, houve, no Brasil, oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle dos preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.”<sup>10</sup>

O Estado democrático no Brasil, a partir da Nova República (1985), encontrava-se entre as economias de maior concentração de renda, elevadas disparidades regionais, sociais e econômicas, passando de iníquas para desumanas. Elevaram-se os números da pobreza e dos excluídos economicamente por insuficiências salariais e por explorações trabalhistas; cresceram os números do desemprego e do subemprego; intensificaram-se os índices de violência no campo e na cidade e o trabalho infantil já

---

<sup>9</sup> **Revista Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Suplemento Especial. nov.1997. p. 30

<sup>10</sup>FIORI, J. Luís.(1994) O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, nº 40, Novembro, p.142.

atinge 16% das crianças brasileiras ( tabela n.5), trabalhando em período integral ou parcial. O número de pessoas e famílias em situação de pobreza, indigência e miséria em áreas urbanas e rurais e o distanciamento entre ricos e pobres revelam a multiplicidade de formas que a pobreza assume no Brasil.<sup>11</sup> O Relatório da Organizações da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, de 1997, revelou: em 1960, a renda dos 20 % mais ricos da Terra era 30 vezes maior do que a dos 20% mais pobres; em 1994, os 20 % mais ricos abocanharam 86% de tudo o que foi produzido no mundo. Sua renda era 78 vezes superior à dos 20% mais pobres. O patrimônio dos 447 bilionários mais ricos era igual à renda somada da metade mais pobre da população mundial, cerca de 2,8 bilhões de pessoas.

O fato é que o Brasil, a partir da segunda metade dos anos oitenta, passou a ser monitorado pelos credores com desconfiança, contraditoriamente, quando alcançava um nível moderado de industrialização na América Latina, tanto pelo porte de sua indústria quanto pelo grau de articulação inter-industrial, quanto pelo potencial mercado consumidor de produtos industrializados e quanto pelas atrativas taxas de juros.

O significado desses desequilíbrios pode ser constatado no crescimento da dívida externa<sup>12</sup>, nos juros elevados; na inflação; na redução de gastos públicos; nas desigualdades sociais e regionais; no desemprego urbano; no aumento das demandas sociais e na ineficiência fiscal que expressaram, na crise dos anos oitenta, o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico e do próprio Estado capitalista, incapaz de apontar alternativas exequíveis aos impactos econômicos e às necessidades sociais e educacionais por ele próprio geradas. Os insucessos na implementação das políticas sociais, aliados aos fracassos das políticas econômicas descerraram dois problemas agudos: a produção da condição de pobreza e a concentração de renda, na medida em que, de uma parte, os instrumentos jurídico-constitucionais do Estado nacional-desenvolvimentista permitiram o enriquecimento das elites estatais e partidárias através da

<sup>11</sup> SOARES, Laura,T. (1995) **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Faculdade de Economia. Campinas. Tese de Doutorado. p. 180.

<sup>12</sup> A dívida do Estado brasileiro, que era de 61 milhões de reais, em 1994, atingiu 304 bilhões de reais, em julho de 1998 ( Folha de São Paulo 24/09/ 98). A dívida externa, em 1995, de 159.256 milhões alcançou 212.441 milhões, em março de 1998 ( Boletim do Banco Central do Brasil.p.151).

acumulação de terras, de capitais, de imóveis, de rendas, de favorecimentos por meio de emendas orçamentárias, num processo de privatização e burocratização do espaço público; e, de outra, gerou-se a condição de miséria e de pobreza, emergindo a necessidade de expansão das atividades comerciais informais pelos trabalhadores e de políticas populistas assistencialistas e redistributivistas.

Ainda quanto ao aspecto político, cabe esclarecer que as elites conservadoras e heterogêneas contam, sempre que necessário, com sua recomposição em torno de interesses e consensos. Assim, o pacto conservador, realizado através da Aliança Democrática e do bloco conservador, articulado na Assembléia Constituinte; os casuísmos e fisiologismos praticados na aprovação de emendas constitucionais e orçamentárias; a aprovação constante de medidas provisórias; a instauração dos processos de privatização e o pacto de aprovação do projeto de reeleição atestam que as elites fabricam interesses e consensos e estão de acordo quanto à execução do programa de ajuste estrutural.

No âmbito da economia brasileira, a busca de empréstimos externos a taxas de juros atrativas predominava nos mecanismos intrínsecos estruturais de formação e organização do país. Mas, a intervenção ocorrida no período focalizado por este estudo, de 1985 a 1996, apresentou um caráter *sui generis*: o consentimento das elites conservadoras nacionais que participaram do jogo desigual. A economia local vinha desenvolvendo-se com investimentos financiados com créditos externos e passou a registrar altas taxas de juros, provocando a expansão da dívida externa de 43,5 bilhões de dólares, em 1979, para 100 bilhões, em 1984, juntamente com os desequilíbrios nas finanças públicas internas, na política cambial, e o recrudescimento dos processos inflacionários e recessivos. Diante do quadro insólito e do fechamento do mercado privado de créditos internacionais para os países devedores, os governos latino-americanos foram impelidos a solicitar moratória. A moratória do México, em 1982, e a grave crise que o mesmo sofreu em dezembro de 1994, a moratória do Brasil, em 1983, e a recisão unilateral com os credores, em 1987, eram fatores que revelavam a fragilidade dos países e sinalizavam a direção imprimida às políticas de ajustes sistemáticos pactuados com Banco Mundial e o Fundo Monetário (Tavares e Fiori. 1996: 149).

Os governos latino-americanos foram persuadidos a desistirem de seus esforços de desenvolvimento e a estabelecerem-se em posição subordinada na hierarquia global da riqueza e do poder (Leher.1998:72). No Brasil, a moratória ( 1983) e a decisão unilateral em (1987-88) indicam as tensões do governo brasileiro e o endurecimento das agências Banco Mundial e Fundo Monetário diante nas negociações. As relações entre as equipes foram verticais, os termos dos acordos sigilosos e quase sempre invioláveis por parte dos tomadores de empréstimos, sob pena de punições ou suspensão de contrato de acesso restrito. As cláusulas contratuais estabelecidas pelas instituições são irredutíveis e não estão sujeitas às negociações. Essa condição de superioridade ( vigente em 1999), sobre os países devedores atesta a intervenção pela via da aprovação de empréstimos com a contrapartida e de um elenco de prescrições a serem seguidas ainda que levantem resistências dos grupos nacionais. Revelam também que, diante dos desequilíbrios financeiros em escala mundial, prevalecem as decisões do Estado, por meio da intervenção firme, sistemática e direta, reordenando o mercado e atestando a credibilidade das instituições econômicas.<sup>13</sup>

Na sociedade brasileira, em que a ética não se enraizou nos comportamentos de civilidade e em que há permeabilidade contínua no orçamento da União e na legislação constitucional, as políticas sociais não são concebidas pelo governo e elites nacionais como direito. A lei não é vista pela população como justa e equânime, os interesses privados e particulares sempre predominam sobre os coletivos e públicos, os meios modernos de ascender socialmente são a posse de dinheiro e o acesso aos favores políticos, aos privilégios e às concessões do poder público. Enfim, um conjunto de questões que contribuem para explicar o arranjo constitucional, institucional, cultural e histórico que sustenta as relações de dominação e de poder e, conseqüentemente, o diminuto interesse pela educação pública nessas regiões. Enquanto “ nos países do Primeiro Mundo, a cultura do capitalismo baseou-se em dois mecanismos - a moeda e a lei - por aqui, ficamos sob a tirania dessas relações sociais dominadas pelo dinheiro, porque não conseguimos ainda moeda confiável, por causa da inflação, nem lei legitimada, por

---

<sup>13</sup> As medidas do pacote 51 de outubro de 1997 e, novamente, o retorno aos acordos e o empréstimo de 41 bilhões de dólares, do Fundo Monetário Internacional no final de 1998 ( Folha de São Paulo. 11/11/1998) revelam as disfuncionalidades financeiras e a decisão imputada ao Estado para ordenar a desordem.

causa da impunidade dos poderosos. O dinheiro, na sua capacidade de corromper tudo e influenciar todas as transações passou a dominar todas as cenas e a movimentar-se sem constrangimentos ( Zaluar.1995: 694).”

Nesse contexto, multiplicaram-se os órgãos do governo na área social: as fundações, as coordenadorias, as autarquias, as secretarias, os departamentos, as instituições filantrópicas, os conselhos e os institutos foram criados como extensões do braço do Estado nacional-desenvolvimentista e encarregados da promoção de políticas assistencialistas redistributivistas que, em grande medida, favoreceram os setores médios e serviram de moeda político-partidária por meio da qual afirmavam-se o corporativismo, o clientelismo<sup>14</sup>, a corrupção e as práticas de peculato.<sup>15</sup> Na verdade, a multiplicação dos órgãos e a burocracia governamental contemplaram dois objetivos: primeiro, manter as funções vicárias do Estado e dos partidos que o apoiavam e, segundo, alimentar os interesses particulares às expensas do público, como a isenção de impostos para os grandes proprietários rurais, para as empresas que possuíam título de utilidade pública e a manutenção de subsídios. No âmbito político-social, a eleição direta para governadores (1982); a ocupação dos espaços políticos pelos partidos de oposição; a Lei n. 4.330 de direito de greve; as pressões dos sindicatos e das associações; o código de defesa do consumidor; o movimento a favor da reforma agrária; a criação do seguro-desemprego, instituído pelo Decreto n. 2.284, de 10 de março de 1986, no interior do plano cruzado I e a extensão dos direitos sociais formaram um conjunto de questões institucionais presentes na sociedade brasileira. Segundo diagnósticos, o país possuía uma grave dívida social: 20% da população economicamente ativa desempregada ou subempregada, extrema e crescente concentração de renda, 37% das famílias na faixa de pobreza absoluta, carências habitacionais e de infra-estrutura urbana, elevada taxa de criminalidade e elevada taxa de mortalidade infantil.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> ZALUAR, ALBA. (1995). A autoridade, o chefe e o bandido: dilemas e saídas e educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas. N.53/especial. Ano. XVI. p. 694 a 714.

<sup>15</sup> FAGNANI, Eduardo ( 1997) Política social e pactos conservadores no Brasil:1964/1992. In: **Economia e Sociedade**. Campinas - SP- (8): 183-238. Junho.

<sup>16</sup> NEPP- Núcleo de estudos de políticas públicas. **Brasil 1986. Relatório sobre a situação social do país**. Instituto de Economia. Unicamp.

Na década de oitenta, explicitaram-se os limites da política macroeconômica. Os desequilíbrios das finanças públicas dos estados, os juros elevados para atrair capitais externos, a inflação reprimida, o endividamento externo, a queda da taxa de crescimento, as constantes fugas de capitais, o aumento da exclusão social acompanhada de elevados índices de desemprego urbano e a contenção salarial são fatores que recolocaram as complexas dificuldades endógenas e pouca margem de manobra para os governos nacionais converterem a estrutura produtiva nacional em direção a uma nova inserção internacional soberana e autônoma. Mesmo assim, a concentração de renda pelas elites pouco foi afetada, pois essas passaram a disputar entre si e a nutrir-se dos mesmos instrumentos de funcionamento do Estado. Na prática, as estruturas de decisões foram mantidas, isto é, as arenas políticas de decisões econômicas e financeiras mantiveram-se restritas, descoladas das interferências eleitorais, mas subordinadas aos interesses das instituições financeiras externas e às renovadas formas de clientelismo e corporativismo políticos, de facilidades parlamentares para aprovação de emendas orçamentárias, aos artificios das medidas provisórias e aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, do Banco Central, forças expressivas no consentimento governo e das elites dirigentes.

Essa conjuntura de crise e de desigualdades perenes na economia nacional, acompanhada dos desequilíbrios internacionais, desvelou a ineficiência do projeto econômico, a complexificação das atribuições do Estado, a diversificação nas formas de organização social, além da competitividade desigual entre os países. Foi nessa conjuntura complexa que os países industrializados capitanearam a necessidade de reestruturação produtiva e a compressão das políticas sociais e educacionais sob a égide do Consenso de Washington, realizado em 1989.<sup>17</sup> Os países capitalistas industrializados passaram a exigir a retração do Estado nos países devedores, impondo-lhes ajustes estruturais e setoriais baseados no tripé: **estabilização econômica, desenvolvimento e reformas estruturais e setoriais** que os tornassem aptos para se inserirem no circuito moderno e competitivo internacional.

---

<sup>17</sup> SADER, E. e GENTILI, P. org. (1995) **Pós neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo. Editora Paz e Terra. OLIVEIRA, R. P. org. (1995) **Política educacional impasses e alternativas**. São Paulo. Editora Cortez

O consentimento do governo federal e das elites conservadoras cristalizou-se durante os trabalhos da Constituinte (1987-88), quando as forças dirigentes reorganizaram-se para impedir os avanços sociais, posicionando-se favoráveis à abertura comercial e à modernização. Em 1988, apesar dos dissensos quanto aos instrumentos legais e jurídicos disponíveis para que se viabilizassem os ajustes e as reformas, a Constituição foi promulgada. Mas, durante o governo de José Sarney, sendo Ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega, com a sociedade mergulhada num processo inflacionário em elevação e com o retorno à política de renegociação da dívida externa, novamente se buscou a aproximação com o Fundo Monetário e Banco Mundial apesar do irredutível endurecimento das negociações contratuais.

No âmbito educacional, as políticas para a educação pública representam parte significativa e intrínseca ao modelo de desenvolvimento econômico prescrito pelo Banco Mundial e Fundo Monetário, com a anuência do governo federal.<sup>18</sup> Desde 1980, em vários países da América Latina e do Caribe, as reformas vêm sendo implementadas, mas busca-se meios de reduzir os gastos públicos do governo com a educação e a formação de docentes e, concomitantemente, de aumentar a escolarização da população<sup>19</sup>. Essas reformas para a educação básica e o ensino superior caminham em ritmos e em intensidades diferentes, fundadas nos eixos: descentralização da gestão administrativa, implantação do sistema de avaliação institucional, revisão curricular, criação dos centros de formação e capacitação para os docentes em serviço, redução do financiamento público, promoção da educação à distância, consolidação da educação tecnológica, prioridade no ensino fundamental, privatização do ensino pós médio e superior, investimentos em livros didáticos e nos equipamentos e estreitamento da distância entre formação educacional e as demandas do mercado. Essa política se expressa no argumento de que “essas reformas tinham como objetivo organizar de modo novo e produtivo o aproveitamento escolar e as qualificações profissionais, tendo em vista produzir capital

---

<sup>18</sup> Sobre a política educacional do governo José Sarney leia-se: MEC- BRASIL (1990) **Realizações do Ministério da educação- período de 1985/90**. Brasília.

<sup>19</sup> CASTRO, C.M. e CARNOY, M. (1997) **Como anda a reforma da educação na América Latina**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. p.16.

humano de qualidade, a fim de tornar os países da América Latina e do Caribe mais competitivos na economia mundial” (Castro & Carnoy.1997:16-17).

### **3.1.2. A explosão do ajuste no governo Fernando Collor de 1990 a 1992**

A transição para os anos noventa desenvolveu-se dentro de uma estrutura produtiva e industrial poupadora de trabalhadores, mas calcada sob os inventos da era virtual e via satélite, com redefinição das relações do Estado com o mercado e a sociedade civil, além do endividamento e empobrecimento dos países do terceiro mundo. Existia e existe um déficit social ,com pobreza e miséria contaminando sociedades inteiras; um incitamento exagerado ao consumo de produtos importados; uma abdicação do Estado quanto aos serviços públicos sociais de direito; uma competição desigual entre megaempresas, blocos comerciais, bancos, companhias seguradoras e ausência de regras disciplinares para o capital transnacional. Esse cenário, ainda incompleto, permite apontar alguns acontecimentos que tiveram impactos na definição das políticas para os Estados da América Latina, em geral e para o Brasil, em particular. A redefinição política encaminhada após “o colapso das economias do bloco soviético tornou cada vez maior o número de países dependentes da disposição dos países ricos de conceder-lhes empréstimos. Esses empréstimos eram cada vez mais condicionados à busca local de políticas favoráveis às autoridades bancárias globais”<sup>20</sup>

Nos anos 90, a economia norte-americana obteve rápido crescimento, beneficiando-se da desordem ocorrida nas finanças públicas do resto do mundo e persuadindo os países devedores à liberalização dos mercados cambiais e financeiros, ao aprofundamento dos processos de abertura comercial, à privatização de empresas estatais, ao aumento da poupança interna, à redução dos encargos previdenciários, às alterações na legislação trabalhista, às reformas do Estado, Administrativa e Fiscal, à movimentação irrestrita dos capitais pelas praças do mundo e à compressão dos recursos públicos.<sup>21</sup> Não se trata de um processo espontâneo, mas de um conjunto de medidas deliberadas que integram a hegemonia dos Estados Unidos, impulsionada pelo artifício da diplomacia do

---

<sup>20</sup> HOBBSAWM. E. (1996) *A era dos extremos*. São Paulo. Editora. Companhia das letras.p.420.

dólar (Tavares.1999:31), acoplada ao ideário político conservador inglês de Margareth Thatcher, afirmando a recomposição e a hierarquização de forças e das decisões econômico-financeiras internacionais.

Fernando Collor de Mello (1990-92), eleito pelo Partido da Reconstrução Nacional - PRN-, pela manipulação dos meios de comunicação de massa, pelos credores do Fundo Monetário e Banco Mundial e pelos bancos privados internacionais, sustentado pelas elites dirigentes abriu o caminho para a reforma da Constituição, com o seguinte programa econômico: reformas administrativa, fiscal e do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; desestatização; flexibilização de contratos de trabalho; fim das reservas de mercado de informática; prioridade absoluta do mercado como orientação para a integração econômica internacional e modernização econômica.<sup>22</sup>

No país, internamente, redefiniu-se e reordenou-se o arcabouço jurídico-político e institucional para a elaboração das políticas nacionais. A Constituição havia sido promulgada em 1988, sob as rearticulações das elites conservadoras em torno do projeto alinhado com os credores estrangeiros. O projeto intitulado: *Brasil um projeto de reconstrução nacional* tratava-se, na verdade, de um conjunto de decretos-leis, emendas, medidas, regulamentações com um duplo objetivo: um, expressar o consentimento do governo federal para priorizar os interesses do capital financeiro internacional; outro, fixar medidas de modernização da economia, de abertura comercial, de continuidade e de rearticulação das forças conservadoras que se recompuseram, formaram e efetivaram a contra-reforma de cunho neoliberal. As elites nutriram-se do governo e juntos introduziram os instrumentos constitucionais e jurídicos que respaldariam as medidas de natureza econômica, reaplicadas no interior das políticas e práticas educacionais

O projeto de reconstrução nacional foi uma resposta do Presidente e das elites dirigentes às pressões internacionais. As políticas do Estado, naquele momento político,

---

<sup>21</sup> TAVARES, M. C, (1997) Globalização e Estado nacional. In: **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. novembro. p. 42-43.

<sup>22</sup> BRASIL(1991) **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília. BRASIL (1992) **Mensagem ao Congresso Nacional**. Abertura da 2ª sessão legislativa ordinária e da 49ª legislatura. Brasília.

foram definidas a partir das pressões externas e do interior do próprio Estado, por meio dos burocratas autônomos e do corporativismo das elites representadas no aparelho burocrático-administrativo e com capacidade de fomentar a manipulação dos meios de comunicação de massa. De fato, houve um estreitamento das políticas nacionais no sentido de aproximarem-se do proposto pelo Banco Mundial e Fundo Monetário, na medida em que o país, com dimensões continentais, sem alternativas para as questões internas, dilapidado em épocas anteriores e sem recursos suficientes foi, gradativamente, tornando-se incapaz de propor ações governamentais independentes.

No Brasil (1989), a eleição de Fernando Collor de Mello pelo Partido da Reconstrução Nacional, com 30,5% dos votos,<sup>23</sup> confirmou a aproximação do governo ao ideário neoliberal do Consenso de Washington (1989). Essa aproximação está expressa no documento *Brasil: um projeto de reconstrução nacional* que apresenta uma concepção do que seria o Brasil moderno e as condições para realizar um salto qualitativo na vida nacional. De acordo com o documento, são elas: a reforma do Estado, que deveria dedicar-se às funções essenciais na área da saúde, da educação e da infra-estrutura; a liberalização da economia dos vícios do clientelismo, dos subsídios e dos cartéis para que o mercado pudesse ser recomposto e a competitividade empresarial alcançasse níveis internacionais; a abertura da economia ao mundo; o resgate da dívida social e o enfrentamento real de problemas que afligiam a consciência nacional, como a questão da criança, da violação dos direitos humanos e dos índios.<sup>24</sup>

Em *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*, explicitavam-se as tarefas necessárias para que o país pudesse enfrentar os desafios internos e externos: a erradicação definitiva do processo inflacionário, a retomada do crescimento sustentado; os investimentos na própria gente; a recuperação da estabilidade econômica, como trabalho prioritário do governo; a modernização produtiva da economia, da indústria e da agricultura; os aumentos sistemáticos de produtividade; a expansão do emprego e da renda e o resgate da vida social. (p.19-20).

---

<sup>23</sup> SÃO PAULO EM PERSPECTIVAS (1998) Reformas liberais na América Latina: efeitos políticos. São Paulo. Fundação Seade. Vol 12. N. 3.p.21.

A realização dessas tarefas requer uma mudança significativa na natureza do Estado e das formas de atuação. O que se propõe é um Estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas...É preciso reconstruir o Brasil e esta é uma tarefa para toda a sociedade. A reconstrução nacional deve estar fundada na idéia de uma nova cidadania que confirme a liberdade política, a dignidade, a participação e a justiça (Brasil: um projeto de reconstrução nacional.1991: 20).

Durante o governo de Fernando Collor (1990-92), as elites conservadoras nacionais reafirmaram sua subordinação e seu consentimento às políticas do Banco Mundial e Fundo Monetário, implementando medidas para atender as diretrizes dessas instituições, visando também à modernização produtiva da economia, da indústria e da agricultura e às reformas educacionais. No campo da política industrial e do comércio exterior, cabe lembrar: o Programa de Competitividade Industrial (PCI), lançado em fevereiro de 1991, com o objetivo de consolidar as orientações para o processo de reestruturação competitiva da indústria, através da identificação dos setores que mais facilmente poderiam alcançar níveis internacionais de competitividade; o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), voltado para o aumento da competitividade dos bens e serviços produzidos no país e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), destinado a financiar projetos de modernização tecnológica, implantação ou ampliação de indústria de tecnologia de ponta (Brasil.1992:24).

Fernando Collor (1990-92) adotou como políticas de governo a estabilização econômica; a promoção de transformações estruturais capazes de modernizar o Estado e a economia, aumentando-lhes a eficiência e a produtividade; a redefinição do papel do Estado por meio dos programas de desregulamentação e desestatização e das reformas administrativa e patrimonial, propondo um Estado menor, mais ágil e eficiente.<sup>25</sup> Quanto à política de informática, diversos aspectos e instrumentos de política setorial têm sido analisados pelo Congresso Nacional, visando institucionalizar nova diretrizes para o

---

<sup>24</sup> BRASIL. (1991) **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Poder Executivo Nacional. Brasília. p.11.

<sup>25</sup> BRASIL (1992) **Mensagem ao Congresso Nacional**. Abertura da 2ª sessão legislativa ordinária da 49ª legislatura. Brasília p. 103.

desenvolvimento do setor. Entre elas, a elaboração do II Plano Nacional de Informática (II PLANIN) e a aprovação da Lei de Informática, em 29 de outubro de 1992, que prevê o fim da reserva de mercado para o setor.

É reveladora a sintonia das medidas implementadas, particularmente na educação pública, com as políticas externas. O documento *Brasil: um projeto de reconstrução nacional* afirma que o compromisso com a modernidade vincula-se à tarefa maior do processo educacional e que a construção permanente da pessoa em busca de uma cidadania plena é indispensável à consolidação do regime democrático e ao fortalecimento das instituições (p.66). Prossegue, enfatizando que, nesse processo, a apropriação de conhecimentos científicos e tecnológicos, ao lado de sua finalidade produtiva, deve constituir-se em instrumentos que dêem condições de modernização cultural e social para o país, reafirmada no seguinte trecho:

Sob esse prisma, exige-se do setor educacional a necessária qualificação dos recursos humanos para fazer frente aos desafios da modernidade produtiva. Os sistemas de formação profissional não possuem uma dimensão exigida pelo atual momento, em termos de abrangência e profundidade, merecendo um redimensionamento para que alcancem padrões de qualidade compatíveis com as necessidades emergentes do desenvolvimento social e econômico<sup>26</sup>.

Quanto à política macroeconômica, o governo de Fernando Collor e as elites conservadoras que o apoiaram propunham: controle de preços e de salários, confisco das contas bancárias, ajuste fiscal, renegociação do pagamento da dívida externa, desindexação de salários, ajuste das tarifas públicas, privatizações de empresas estatais, redução das alíquotas de importação, criação de outra moeda, com corte de três zeros: (cruzeiro novo), e ampla abertura econômica. Mas, em curto período de tempo, já se apresentavam novas incertezas acerca da estabilização monetária, processos inflacionários e desajustes renitentes.

Internamente, os dissensos prevaleceram e as articulações políticas foram insuficientes para atender às demandas que o país exigia, ou melhor, em que as elites

---

<sup>26</sup> BRASIL. (1991) **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Poder Executivo Nacional. Brasília. p. 66-67. MELLO, G.M. e SILVA, R. N. (1992) **Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições**. MEC/INEP.

havam apostado. Sem consensos, as forças político-econômicas rumaram para o processo de *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em setembro de 1992. A continuidade do mandato foi entregue ao vice-presidente Itamar Franco do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB- e a uma heterogênea equipe econômica que revitalizou os poderes do Banco Central e dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, fortalecendo-os. Os poderes readquiridos possibilitaram aos burocratas autônomos continuarem determinando, junto com as agências multilaterais: BIRD, CFI, BID e FMI, novos programas de empréstimos para estabilizar a economia brasileira que, nesse momento, exigia mais intervenção do Estado para ordenar os investimentos, definir prioridades e socorrer o mercado e os bancos, em detrimento das políticas públicas sociais de amparo à população.

### **3.1.3. O compasso do consentimento no governo Itamar Franco de 1992 a 1994**

O governo Itamar Franco, seguindo o ideário de liberalização financeira, cambial e do mercado dirigido pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, prosseguiu com o alinhamento político expresso pela retração do Estado, pela desregulamentação financeira, pela adesão aos acordos e empréstimos externos, pela privatização de empresas estatais, pela política cambial sobrevalorizada, pelos juros elevados, pela compressão de gastos públicos, pelas reformas Administrativa, do Estado e Fiscal que formaram um conjunto de ações políticas deliberadas e acordadas entre os dois últimos governos e as elites conservadoras com as agências multilaterais.

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), predominou a política de estabilização econômica e, entre as medidas, criou-se em 1º de julho de 1994, outra moeda: o Real. Foram reafirmadas as medidas corretivas e saneadoras, entre elas: preços e salários ficaram livres, irrestrita abertura comercial, salário mínimo com reajuste anual, proibição da indexação de contratos com prazo inferior a um ano, aceleração do processo de privatização e renegociação da dívida externa e política cambial sobrevalorizada (Conjuntura Nacional.1997:30). O programa de reformas segue adiante propondo: programa de privatizações, liberalização comercial, eliminação das sobretaxas de importações, isenções fiscais e redução de tarifas alfandegárias - de 32,2%, em 1990;

25,3%, em 1991; 21,2%, em 1992; 17,1% em 1993 e 14,2%, em 1994. Em outubro de 1992, foi abolida a reserva de mercado na área de informática, prosseguiu a abertura ao capital estrangeiro, foi encaminhada ao Congresso Nacional de nova lei de *software*, os preços foram liberados e, simultaneamente, ocorreram inúmeros cortes dos gastos públicos. Os contatos com o Fundo Monetário foram retomados e a dívida externa renegociada na gestão do Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira (Tavares e Fiori 1996:155). E meses subseqüentes, essa incorporação da política econômica nacional aos interesses dos grandes centros financeiros internacionais agravou as condições sociais.

O país aglutinava situações díspares: forte queda artificial da inflação de cerca de 40% ao mês, no primeiro semestre de 1994, para cerca de 20% ao ano, em 95; cerca de 10 % ao ano, em 96; cerca de 5% em 1997; sensação de maior consumo da população desfavorecida; desaquecimento da indústria nacional; competitividade desigual; forte deterioração da balança comercial e desajuste cambial; desmonte das finanças públicas; aumento da dívida interna dos estados; retração de salários do funcionalismo público nos três níveis de governo; favorecimento ao sistema bancário em detrimento do crescimento produtivo. A taxa de crescimento do PIB baixou de cerca de 6% ao ano, em 1994, para cerca de 4% ao ano, em 1995, e algo em torno de 3% ao ano, em 96/97, com previsão de 1% ao ano para 1998. A taxa de desemprego de 7.1%, em 1984; 4,3%, em 1990 e 5,9%, em 1992, passou para 5,6%, em 1997, e 7,4%, em 1998. Somente em São Paulo, 18,4%, em setembro de 1998.<sup>27</sup> A porcentagem de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza passou de 29%, em 1980, para 39%, em 1990 (Tommasi et alii.1996:37). Dos 66 países menos desenvolvidos, favorecidos pelo Banco por mais de 25 anos, 37 não estão melhores do que antes. Desses 37 países, vinte estão mais pobres do que antes de receberem a ajuda do Banco ( Leher.1998:180).

Na atual situação de nova dependência e transição democrática inacabada, a ação do Estado Brasileiro não pode se limitar a estabelecer normas jurídicas de regulação. Dado o desmantelamento a que foram conduzidos a maioria dos serviços públicos, a infra-

---

<sup>27</sup> VIANNA. JR. A (1998) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Secretaria Executiva da Rede Brasil. Brasília. p. 20. *Revista Conjuntura Nacional*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Suplemento Especial. novembro 1997. p. 30

estrutura básica e parte dos setores produtivos, nunca foram mais necessários do que agora a regeneração dos aparelhos de intervenção do Estado em todos os níveis e a escolha clara de um conjunto de objetivos nacionais de longo prazo que possam guiar as prioridades de investimento sobretudo o público e o externo e as políticas econômicas, social e de inserção internacional do país (Tavares. 1997:45).

### **3.2. Estratégias do Banco Mundial incorporadas à educação básica pública**

Nesta seção, a análise dirige-se às estratégias de intervenção do Banco Mundial nas políticas para a educação básica pública e às expressões do consentimento dos dirigentes no âmbito educacional, tendo como referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96 e a rearticulação das elites em torno da reforma liberal conservadora, entre 1990 e 1996.

Para essa análise elegeram-se três pontos: educação básica pública, formação de professores e financiamento público para, através da historicidade, refletir sobre o modo de ajustamento proposto e imposto à educação pública.

O tripé político do Banco Mundial, advindo dos anos setenta, assentava-se na segurança, no desenvolvimento e no combate à pobreza, fundados no incremento da produtividade, na elevação do nível de emprego, na ampliação de empréstimos para a agricultura e na transformação das economias subdesenvolvidas de base agrícola em economias modernas, de base industrial.

Em 1977, McNamara fixou os componentes das necessidades básicas requeridas para eliminar a pobreza, a desnutrição e o analfabetismo e, entre eles, incluiu a educação. A concepção de educação subjacente era utilitarista e instrumentalista definida como meio para adquirir conhecimento, comportamento, atitudes, valores e habilidades; responder às novas oportunidades; ajustar-se às mudanças sociais, culturais e participar em atividades políticas. A educação apresentava-se também como atividade capaz de sustentar e acelerar o desenvolvimento, através da formação de trabalhadores capacitados em administração, tecnologia e serviços e de políticas setoriais dirigidas ao setor moderno-urbano e rural-agrícola. As políticas de maior visibilidade prescritas pelo Banco Mundial,

na década de setenta e aprofundadas nas subseqüentes foram: um mínimo de educação básica ao alcance de todos; controle do crescimento da demanda escolar; currículo diversificado: técnico, vocacional e formação geral; racionalização da pirâmide educacional; barateamento dos custos, indução de habilidades técnicas; reordenamento de recursos de financiamento e inclusão da qualidade educativa através dos programas de eficiência e avaliação interna.

Na década de oitenta, a ênfase foi a universalização da educação primária, flexibilização da oferta, diversificação do financiamento; descentralização administrativa e financeira; ênfase na melhoria da qualidade e da eficiência da educação como eixo da reforma educacional; redução dos recursos públicos para a educação pública; definição de políticas com enfoque setorial: moderno-industrial e agrícola-tradicional; avaliação de rendimento do sistema educacional em diferentes contextos; prioridade nos insumos, explicitando os fatores externos que conduziram a êxitos escolares. Apregoava-se, ainda, a necessidade de que as políticas e as estratégias educacionais estivessem em consonância com os projetos de desenvolvimento econômico e as prioridades educacionais fundadas nas análises econômicas.

Na década de noventa, mantêm-se políticas com enfoque setorial: educação básica, educação tecnológica; descentralização administrativa e financeira; redução dos recursos financeiros; estreitamento do vínculo da educação e trabalho; ênfase no uso de equipamentos tecnológicos; prioridade na qualidade de ensino e eficiência; prioridade na racionalidade administrativa e financeira; privatização do ensino médio e superior; consolidação de parcerias; contenção da demanda pelos níveis superiores; promoção da educação à distância; convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares; melhoria da qualidade do ensino; favorecimento ao setor privado como agente ativo nas decisões e implementação de estratégias na educação; realocação dos recursos priorizando o ensino fundamental; maior autonomia escolar; consolidação de parcerias; redução do Estado da oferta da educação pública e avaliação institucional

Essas políticas do Banco Mundial para a educação pública foram construídas em consonância com as alterações conjunturais e estruturais internacionais que repercutiram nas políticas econômicas e sociais dos Estados. Ao longo desses cinquenta anos de relações estabelecidas entre o Banco Mundial e Brasil, pode-se afirmar que as políticas para a educação pública apresentaram certa continuidade e regularidade, mas, nos últimos anos, tornou-se mais rigoroso o controle sobre os recursos públicos dos Estados, enquanto as estratégias de implementação procuraram maior operacionalidade, para assegurar o alinhamento em todas as modalidades de ensino.

### **3.2.1. Políticas para a educação infantil**

No transcurso da década de oitenta, decorrentes das contingências sociais e econômicas, vinham ocorrendo manifestações das mulheres trabalhadoras, reivindicando creches e pré-escolas. Esse desejo coletivo e necessário consubstanciou-se na Constituição de 1988 e tornou-se referência para a compreensão da educação infantil no país, na medida em que o texto constitucional explicitou os direitos sociais e educacionais e estabeleceu responsabilidades quanto à oferta entre as instâncias governamentais.

A educação infantil, parte integrante da educação básica e atribuída aos municípios, vivencia atualmente, algumas questões: o esvaziamento da concepção de direito conquistado e expresso na Constituição de 1988; a secundarização dentre as prioridades municipais; a inexpressiva cobertura e a premente necessidade de construção coletiva de uma proposta pedagógica inserida no reordenamento dos sistemas de educação dos municípios.

Nas décadas anteriores, os debates das entidades acadêmicas e sindicais tinham-se voltado para a construção dos direitos da criança, do desenvolvimento infantil e dos processos de aprendizagens contínuos. A concepção da educação infantil como direito começava a difundir-se entre as mulheres, especialmente entre as trabalhadoras, que reivindicavam das autoridades municipais providências concretas quanto às creches e pré-escolas. Mesmo assim, a cobertura mantinha-se insuficiente.

As políticas para a educação básica pública, inspiradas na Constituição de 1988 e na Lei n. 9394/96, definiram a educação infantil como parte não obrigatória da

educação básica, mas com o reordenamento dos recursos financeiros houve um refluxo. Os municípios que haviam avançado na oferta resolveram, apoiados pela legislação, priorizar apenas parte do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries e secundarizaram a educação infantil.

Essa política tem sua origem nos anos 80, nas alterações políticas e ideológicas conduzidas pelas elites financeiras internacionais das quais o governo federal e os estaduais não estavam isentos. Nos estados, a política educacional enfatizava a descentralização, a autonomia e a participação como políticas inovadoras e originais de modo que os interesses das demandas sociais pareciam contemplados. A concepção de educação pré - escolar assistencialista foi sendo modificada e passou-se a difundir a concepção de direito. Nesse sentido, de um espaço que cuidava das crianças, preparando-as para a 1ª série, tornou-se um espaço para e de aprendizagens necessitando de profissionais habilitados que dominassem conteúdos e metodologias adequadas a essa fase de desenvolvimento humano e de acordo com uma proposta pedagógica específica e coletiva.

Como exigência da legislação, coube aos municípios a responsabilidade de oferta do ensino fundamental o que provocou uma desarticulação da concepção de direito do cidadão e dever do Poder Público que vinha sendo construída. Ainda não havia conseguido cobertura expressiva, e já se vislumbrava um refluxo financeiro e na oferta. A análise dessa orientação indica que o posicionamento dos municípios são desdobramentos locais das políticas gerais. Ou seja, a educação infantil não estava contemplada nas políticas do Banco Mundial para a educação pública, pois não rende lucros e nem atende aos interesses mercadológicos. A prioridade é apenas para o ensino fundamental, ou melhor, para os conteúdos distribuídos nessa modalidade, e, para ele, os recursos devem ser redirecionados, sendo os demais níveis passíveis, de exploração econômica, sujeitos às leis da competitividade.

As políticas para a educação básica pública gestadas pelas instituições financeiras externas, que exigem um posicionamento político dos governos nacionais, diferem das políticas concebidas nas discussões coletivas das entidades e associações e que são demandadas pelas necessidades históricas, culturais e sociais. As políticas

formuladas pelas entidades, organizações e associações são resultantes das demandas coletivas e públicas, originam-se das realidades locais, dentro de seus limites e possibilidades. São colocadas por sujeitos que agem objetivamente em direção às transformações que os tornem sujeitos de direitos, portadores de autonomia e de cidadania. Mas, essa não é a política dominante, uma vez que o governo federal e elites dirigentes sujeitaram-se às prescrições do Banco Mundial.

### **3.2.2. Política para o ensino fundamental**

Em consonância com as políticas deliberadas e monitoradas pelas instituições financeiras, particularmente a de descentralização, a Constituição de 1988 e a Lei 9394/96 atribuíram aos municípios a responsabilidade constitucional pelo ensino fundamental e educação infantil. Os dados apurados pelo censo escolar de 1997 revelam que 2,5 milhões de crianças estão fora das escolas, mesmo considerando que, há mais de vinte anos, a educação é prioridade dos governos. Na prática, muitas crianças ainda estão longe desse direito, mas já exercem atividades de trabalho ( tabela n.5 ), num contexto em que empresários, economistas, gestores, governos, artistas, meios de comunicação e educadores condenam a exploração do trabalho infantil e assumem um discurso que coloca a educação como essencial para a formação da criança e do adolescente. A resposta oficial às denúncias de desrespeito a esses direitos consubstancia nas reformas implementadas e interrompidas sem que, significativamente, se altere o quadro vigente. Os governos propõem reformas, mas os proventos financeiros estão incertos e sujeitos ao jogo político partidário e às exigências de pagamentos dos empréstimos e da dívida externa. No país propor reformas destituídas de proventos financeiros e descoladas das demandas sociais e educacionais tornou-se contínua prática governamental. As escolas públicas demandam modificações, mas as complicações advêm da forma como são definidas, de onde são decididas e em que direção estão sendo conduzidas.

Para a educação pública todos governos têm uma reforma, mas são incapazes de reavaliá-la, de ouvir as demandas e de aumentar os percentuais orçamentários. Na cultura política brasileira, o Estado através de grupos técnicos, de comissões, dos políticos, dos empresários e de parte dos intelectuais definem o que convém à sociedade, às famílias, às

escolas e sobretudo aos professores da escola básica. Segundo Miguel Arroyo, cinco características permeiam as reformas. Primeira, historicamente, as reformas educacionais são sempre iniciativas de um grupo de iluminados, modernizantes, que antevê por onde pode avançar a sociedade e os cidadãos e prescreve como as instituições sociais devem renovar-se e atualizar-se. Segunda, em todo novo governo, equipes técnicas iluminadas julgam-se com a missão de modernizar a sociedade e a educação básica a partir de diagnósticos negativos, pois, para eles, a sociedade é vista como arcaica, os professores como tradicionais, os currículos como obsoletos. A escola está em crise. A terceira sempre coloca como cerne de sua política requalificar os professores, ensinar-lhes a ser modernos, para que modernizem suas práticas. Tutelar os professores tidos como desqualificados para suas funções sempre foi uma prática repetida no estilo oficial. Quarta as inovações são feitas por amostragens, por imitação de modelos de avaliação, de currículos, de novas tecnologias e de estudos acelerados; e quinta, inovar em educação significa repensar os conteúdos e programas (Arroyo.1999:134). Essas características estão na base das políticas implementadas e monitoradas pelo Banco Mundial e consentidas por parte dos dirigentes nacionais.

Uma política educacional nacional exige vontade e determinação política do Poder Executivo de realizar algo; sensibilidade frente às demandas sociais e educacionais; capacidade propositiva de antecipar-se aos problemas; firme compromisso com os proventos financeiros que assegurem sua implementação e tratamento ético e profissional para os habilitados de acordo com as normas instituídas. Mas, o que se constata é uma distância entre esses princípios e as atuais políticas e estratégias do governo federal e de parte dos estaduais convictos e determinados a reduzir dos recursos da educação; cúmplices da desvalorização do magistério com posicionamentos favoráveis às políticas para a educação pública amplamente anunciadas, mas em seguida, os cortes e a redução de verbas tornaram-se a regra; pactos com os empresários para a compra de equipamentos tecnológicos, apostando em obsolescência rápida, e estímulo ao Sistema S ( Senai, Sesc Senac e Sesi) para responsabilizar-se pela oferta da educação do cidadão- trabalhador.

Esse posicionamento político responde às políticas do Banco Mundial, portador das informações mais completas sobre a educação do país. As estratégias do

Banco são traduzidas na elaboração dos parâmetros curriculares nacionais, na convocação dos pais e da comunidade para os assuntos escolares, na ênfase e uso de equipamentos de tecnologia, na indução da competição entre escolas, nos critérios de produtividade e eficiência; no estímulo à promoção automática, na relativa atenção à educação das meninas e na divulgação ampla da prioridade no ensino fundamental. Essas estratégias têm como fundamento político- ideológico a concepção credencialista, utilitarista e produtivista da educação. Para essa concepção, a educação pública tornou-se mercadoria que pode ser comprada e vendida no mercado, sujeitando-se às leis da competitividade e da livre escolha dos pais. O que mais importa é aprender a competir; saber os valores do mercado; naturalizar a desigualdade; incitar o individualismo e o consumismo; banalizar a formação escolar, destituindo-a dos valores democráticos; abolir os limites necessários à convivência mútua; vulgarizar os instrumentos de avaliação e o direito ao conhecimento produzido, recriado e acumulado e que deve estar ao alcance daqueles que o procuram em qualquer idade.

É com essa concepção que gestores do Banco Mundial e parte do Ministério da Educação decidem as políticas para a educação básica, sob a indignação das forças sociais. Se esse modelo é predominante, não é o único. Existem experiências que se dirigem para a formação humana, e seus fundamentos firmam-se no desenvolvimento humano em sua totalidade. Por isso, a cultura, as artes, a identidade, as formas de convivência e a corporiedade são essenciais durante o processo das aprendizagens escolares e informais. Existem outras lógicas para enxergar o mundo, outras formas de aprendizagens formais e informais até mesmo na escola pública que ousa trabalhos diferenciados. Essas experiências ocorrem no interior dos Estados e dos municípios e podem auxiliar na redefinição dos fundamentos políticos e filosóficos que se aproximam das demandas sociais e educacionais locais ( Arroyo. 1999: 131).

### **3.2.3. Políticas para o ensino médio**

O ensino médio integra a educação básica, mas ainda é pouco significativa a parcela da população dos Estados da América Latina, que tem acesso a esses estudos, sendo do Estado a responsabilidade constitucional de oferta. A realidade educacional do ensino médio do país permite afirmar que bem antes de o Banco Mundial tornar-se

incisivo, propondo políticas de privatização e de fragmentação, esse ensino já consubstanciava essa mentalidade no país. Em todas as reformas e Leis - 4.024/61, 5692/71 e 9394/96 - o ensino médio teve sua nomenclatura alterada, mas foi sempre tratado e concebido dentro de uma dubiedade congênita, como um divisor da quantidade de educação pública permitida aos trabalhadores. Além disso, o discurso da universalização do ensino fundamental servia para encobrir o direito ao ensino médio, secundarizado pelos poderes públicos.

Os estudos sobre essa modalidade apontam a permanente posição das elites conservadoras, colocando limites de oferta, criando mecanismos para obstar o acesso e disciplinar o fluxo rumo ao ensino superior. Com a Constituição de 1988 e a Lei 9394/96, a concepção de educação básica incorporou o ensino médio como direito do cidadão e parte obrigatória da educação básica de responsabilidade estadual. Já as estratégias em relação ao ensino médio são de oferecimento mínimo marcado pela ausência de políticas articuladas, consistentes e com recursos definidos. As ações implementadas buscam desmobilizar e desqualificar esse ensino, através de políticas excludentes, corporativistas e clientelistas

Na sociedade brasileira, o posicionamento das elites conservadoras tem sido a apropriação privada do Estado, tornando-o instrumento legitimador das políticas do capital e contencionista dos direitos sociais. Historicamente, essas elites têm se envolvido nos processos de modernização que induzem à absorção de decisões externas, sem interesse de submetê-las à crítica. Ao contrário, incorporam e criam mecanismos de sustentação para as decisões externas que, absorvidas, vêm preencher a ausência de um projeto nacional articulado, composto de propostas demandadas pela maioria da sociedade sempre excluída dos direitos elementares.

A constância dos sobressaltos políticos e na economia fez do país lugar apropriado para que as elites financeiras nacional e internacional exponenciassem seus lucros. Essas elites conservadoras dirigentes subestimaram os desdobramentos sociais e o empobrecimento da população passando de um modelo intervencionista de Estado ao Estado neoliberal que dilapidou o patrimônio estatal e afastou-se da concepção dos direitos sociais como direitos do cidadão e dever do Estado.

O Estado brasileiro, gradativamente se retira dos serviços essenciais como: saúde, educação e previdência social e, em conluio com as elites conservadoras, sobrepõe suas decisões acima dos interesses públicos e coletivos, originando duas direções: uma a subserviência de parte do Congresso Nacional que, na composição das forças políticas durante votação para a educação pública, rearticula com o governo e elites conservadoras; e, outra, a reorganização e o fortalecimento das entidades, dos conselhos e das associações, através da institucionalização de canais de participação nas decisões municipais e estaduais e com projetos que desocultam a naturalização dessa situação de contenção de direitos sociais e de ampliação das desigualdades construídas pelo capitalismo.

#### **3.2.4. Políticas para a educação de jovens e adultos**

A educação de jovens e adultos continua a ocupar um lugar secundário no interior das políticas educacionais e os índices de analfabetismo pareciam impeditivos da modernização. Entre as políticas para essa modalidade de ensino, adotadas durante o governo Fernando Collor (1990-92), estava o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC,<sup>1</sup> que convocou toda a nação através dos meios de comunicação, comissões municipais e estaduais e entidades a debater a questão da erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. As massas de analfabetos são as mesmas mantidas à distância do círculo restrito da posse da terra e do capital e conservadas como simples força de trabalho, formando um exército rotativo que é a garantia das condições para a exploração da mão de obra. Isso quer dizer que o analfabetismo não se compreende desvinculando das condições objetivas do modo de produção ou da formação social em que ele se verifica. (Madeira.1992:58). Com efeito, o fenômeno do analfabetismo não pode ser tomado fora de seu contexto estrutural. Ele é um indicador da exclusão que a sociedade faz das massas, no tocante à sua participação na posse dos bens materiais e simbólicos, significando a marginalização social de largos segmentos da população. O analfabetismo aparece como uma das mais perversas características do sistema educacional brasileiro, mas ele é permanentemente engendrado

---

<sup>1</sup> MADEIRA, V.P.(1992) O desafio fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. PNAC. In: **Em Aberto**. Brasília. ano.10 n.50/51. Abril/ Setembro.

pelas condições sociais da educação, isto é, pelas condições estruturais da formação social : relações de produção, sociais, políticas e jurídicas ( Madeira.1992:59). O que se constata são campanhas assistencialistas e eleitorais, sem que, de fato, o governo federal assumisse efetivamente uma política de educação que contemple as demandas nacionais em qualquer dos níveis. Mesmo que a Constituição de 1988, tenha estendido à população jovem e adulta o direito ao ensino fundamental, obrigando sua oferta pública e gratuita pelo Estado, a ser assegurada pelas três instâncias de governo em regime de colaboração, nos embates entre as forças políticas, na Lei n. 9394/96, introduziu-se a indefinição de responsabilidades. O veto do Presidente à lei 9424/96, que regulamentou a Emenda Constitucional n.14 retirou da educação de jovens e adultos o direito aos proventos financeiros do FUNDEF.

### **3.3. Desencontros e tensões na formação dos profissionais da educação**

Os problemas de formação profissional não são exclusivos dos trabalhadores da educação, mas, há muito tempo, essa formação é portadora de desencontros e de tensões a que se acrescentaram, nas últimas décadas, as transformações das instituições escolares e a desvalorização do profissional. Cada vez mais persiste a sensação de distanciamento entre as referências teóricas e as ações que escapam indisciplinadamente exigindo novas reflexões. O instituído se faz rapidamente obsoleto e as explicações teóricas encontram dificuldades para formulações que não sejam somente adições ou acréscimos, mas construção de novas lógicas para apreensão e recriação do real (Linhares.1999:8).

A formação de profissionais que a sociedade demanda encontra-se imersa na questão: formar profissionais qualificados que incorporem o arcabouço teórico disponível, mas que assimilem e saibam decodificar a multiplicidade de práticas e de aprendizagens essencialmente humanas, sem absolutizar as tecnológicas. Essa capacidade para reinventar aprendizagens inovadoras e emancipadoras ( Arroyo. 1999: 136), para criar mecanismos em que se reconheça o outro como sujeito e habilidades para lidar com socialização primária e secundária ( Tedesco. 1998: 71) são exigências da realidade moderna que se tornam especialmente significativas na formação do professor.

Neste contexto de implementação das políticas para a educação básica de natureza contencionista-reformista, o artigo 9, § VI e os artigos 61 a 67 da Lei 9394/96, modificaram e introduziram alterações na formação do professor. A institucionalização da avaliação nacional compulsória, prevista no art. 9, § VI, visa assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. No § VIII, o propósito é assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre esse nível de ensino. No art. 62, prescreve a *formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em cursos de licenciatura, de graduação plena, em universidade e institutos superiores de educação*. Esse trecho, se analisado no Estado de São Paulo, tem viabilidade; mas a frase seguinte do mesmo artigo - *admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal* - indica que, outra vez, a formação não foi assumida como política; ao contrário, continuou a fragmentação, a desvalorização profissional e a pulverização dos recursos públicos.

Outro resultado da política contencionista - reformista é o processo de fragmentação e de dissociação do corpo docente com reflexos nas dificuldades de elaboração de projetos pedagógicos coletivos, integrados e comprometidos com a comunidade. Nos procedimentos educacionais, predomina a concorrência, haja vista o processo de atribuição de aulas aos docentes ou o sorteio de vagas aos discentes. Perdeu-se a unidade do corpo docente que dava identidade à escola. A instabilidade, a incerteza e a anomia predominam entre os docentes. São professores do sistema e não da unidade escolar e, sendo do sistema educacional, não têm lugar, não fixam raízes, vínculos, nem constroem relações de troca, de afetividade, de compromisso com a comunidade local. As mudanças acontecem velozmente na família, lugar da socialização primária, e nas instituições escolares, responsáveis pela socialização secundária. As escolas públicas estão se tornando local de aquisição da socialização primária e secundária, mas a formação de professores, ainda, não responde satisfatoriamente a esse desafio. Formam-se professores

para um modelo tradicional de escola que desmoronou-se. Nesse modelo, alguns vínculos, ainda que insuficientes eram criados, construíam-se relações de obediência, de afetividade, de solidariedade e de incorporação à identidade gerada pela instituição escolar. Atualmente, as políticas para a educação básica pública estão na direção da fragmentação, do individualismo, da produtividade, da competitividade e disseminação de que tudo que é público não tem qualidade, e que o privado assegura rentabilidade. O público no sentido de direito público de todos está sendo encoberto, em alguns casos, constata-se uma diminuição desses espaços plurais e de convivência com a diversidade. São esclarecedoras as políticas de desqualificação do ensino e dos profissionais da educação pública sob o argumento de ineficiência ou de que o mercado livre realoca melhor os recursos.

Com a reforma paulista (Decreto-Lei n. 40.473/95), os professores pouco se encontram e dialogam. Não há tempo para desenvolver qualquer projeto político-pedagógico, não elaboram, não pensam, perderam a unidade que os unia e que os fortalecia. Não pertencem à escola pública, são transferíveis, não têm interlocutores nem partícipes. Mesmo assim, desconsiderando o custo socioeducacional dessa política, os burocratas do ensino público vangloriam-se da reforma efetivada.

As políticas acertadas para o país enfraqueceram as instituições sociais, particularmente as educacionais, como espaços de formação, reflexão, criação e crítica e como espaços de apropriação dos instrumentos do saber. As instituições educacionais, inseridas na estrutura produtiva, política e social, almejam ser contrapesos às políticas governamentais diante das contradições impostas pela formação social, pelos instrumentos políticos e pelo modo de repartição dos bens produzidos coletivamente. A orientação política adotada no país nutriu-se dos aspectos teóricos neoliberais, desqualificou as propostas da sociedade brasileira, negligenciou as reivindicações das entidades e associações e promoveu dissociações e fragmentações. Um fenômeno singular, as elites dirigentes instituíram a cidadania regulada, com baixo índice de escolaridade da população, tornando-a consumidora de produtos importados, sem edificar as bases necessárias de autonomia, de emancipação e de justiça social.

Mas, que pressupostos teóricos fundamentam essas políticas educacionais? Existe uma contradição entre as ações e a teoria. Se há o discurso do princípio do trabalho

coletivo e cooperativo, em equipe, como requisito e habilidade necessária, o modelo de política para a educação pública firma-se sobre o princípio da dissociação. A desunião tornou-se a regra. A competitividade e o individualismo, princípios do neoliberalismo, são os comportamentos ideais. Essa dissociação concretiza-se nas matrizes curriculares, na concorrência durante o processo de atribuição de aulas, na priorização de matemática e português em detrimento das demais disciplinas, no uso político do processo de avaliação institucional e na organização sindical. Do caminhar em direção ao outro, passamos a caminhar combatendo o outro; do trabalho fundado no princípio coletivo, afirma-se o trabalho fundado no individualismo e na competitividade.

A escola pública fundada nos princípios da solidariedade, da justiça social, da emancipação, da ética e dos valores da democracia, construídos historicamente através da batalhas e de lutas dos trabalhadores, vê-se subordinada aos princípios econômicos e de mercado - racionalidade, produtividade, competitividade e seletividade - e o discurso oficial preconiza a eficiência da administração da escola pública fundada nesses princípios. Como acreditar nessa eficiência, se os mesmos critérios utilizados na economia com resultados insatisfatórios são reaplicados na educação pública? Assentada sobre estruturas capitalistas, sem ações conjuntas que a fortaleçam os sujeitos que a viabilizem, a escola pública distancia-se cada vez mais de sua função e significado enquanto instituição social formadora de cidadãos livres e autônomos. Nesse sentido, as políticas para a educação pública do país não podem fundar-se nas políticas das empresas, das indústrias e do mercado, antes precisam ser políticas de emancipação, de solidariedade, de convivência com o plural e o diferente, de formação, criação e reflexão rumo à justiça social, à autonomia, aos princípios da democracia e à capacidade real de inclusão dos diferentes e desiguais.

O censo do professor de 1997, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais -INEP-, indicou que o Brasil tem 1.617.611 professores atuando na educação básica - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Especificando: 17,69% atuam na zona rural; as mulheres representam 85% no magistério. A rede pública está assim distribuída: 50,59% estadual, 34,23% municipal, 0,6% federal e 12,61% particular. A região que concentra maior número de professores é a sudeste com 40,27%

do total; em seguida, o nordeste com 29,25%; o sul com 16,48%, o norte com 7,10% e o centro-oeste com 6,90%. O censo revela, ainda, a existência de 113.979 professores leigos, sem qualificação mínima para o exercício do magistério, o que corresponde a 7%, do total. O quadro é o seguinte: 3,71% têm o primeiro grau incompleto; 3,33% docentes têm o primeiro grau completo; 43,87%, o segundo grau completo; 48,57%, o superior completo, e 0,51% não informaram o grau de formação. Esse quadro é revelador da formação insuficiente e deficiente da maioria dos profissionais da educação responsáveis pela educação básica pública em todo o país<sup>2</sup>.

Refletir sobre a formação do professor significa examinar a forma como a história da profissão veio sendo construída, quais suas motivações, suas idiossincrasias e que percepção os principais interessados e a sociedade têm do papel social e profissional do professor ( Garcia. 1998:10). A formação do professor é resultante do reordenamento jurídico institucional e da legislação complementar, da conjuntura social e econômica e da velocidade dos meios de comunicação e das práticas inventadas e renovadas. Essa formação só faz sentido, se pensada sob a perspectiva de renovação dos componentes de formação inicial e continuada, de planos de carreira e de vencimentos, além de contínuo aperfeiçoamento, tudo intimamente interligado e cuja prioridade seja a valorização profissional e a percepção da escola pública como espaço democrático, de direito, de inclusão dos cidadãos e de crítica. Em qualquer decisão para alterar o quadro apurado pelo censo do professor, torna-se indispensável revisar os componentes da formação docente, resgatando e valorizando os resultados positivos e associando as tradicionais funções às novas competências, domínios e sensibilidades que deles estão sendo requisitados. Tal orientação implica deslocar o eixo das propostas do protótipo de formação em componentes curriculares para a formação humana e reflexiva do docente, centrada no desenvolvimento humano; superar a formação apenas conteudista e entrar em sintonia com outros processos possíveis de e para o desenvolvimento humano; enfim, ultrapassar a concepção centrada nos limites da formação credencialista- utilitarista para a concepção centrada na formação - socialização e humanização ( Arroyo.1996:47)

---

<sup>2</sup> MEC- BRASIL (1999) **Perfil do Magistério da educação básica - Censo do Professor 97**. Brasília INEP

Duas considerações se fazem necessárias: primeira, os estudos e as análises das mediações entre políticas educacionais nacionais e as políticas e estratégias provenientes dos organismos internacionais permanecem nos círculos acadêmicos do ensino superior, com divulgação insuficiente e longe do alcance dos professores das redes estadual e municipal de educação escolar. A segunda consideração refere-se à ausência de estudos políticos nos cursos de formação de professores e profissionais da educação (Souza.1992:43). Os cursos de licenciatura e de pedagogia não contemplam, na organização curricular, estudos específicos voltados para a política das políticas educacionais. Estudos dessa natureza, sendo parte efetiva dos cursos de licenciaturas, criariam oportunidades para redimensionar e compreender as questões políticas das políticas educacionais e das instituições escolares públicas, além de habilitarem os docentes para a tarefa de desvendar os nexos estruturais presentes nas políticas e para a tematização de suas práticas pedagógicas. Pois é “neste sentido que, quando fazemos falar o silêncio que sustenta a ideologia, produzimos um outro discurso, o contradiscurso da ideologia, pois o silêncio, ao ser falado, destrói o discurso que o silenciava (Chauí. 1980:25)”.

Parte considerável das pesquisas acerca das instituições escolares públicas focalizaram as dimensões sociais, econômicas e religiosa da educação escolar, mas, especialmente, a partir dos anos setenta, as pesquisas em educação deram preferência aos estudos etnográficos e os estudos políticos foram secundarizados ou eliminados dos processos de formação profissional e acadêmica. Esse abandono induzido produziu uma dissociação entre o campo educacional e o campo político, individualizando-os. Assim, ausentes as reflexões sistematizadas, inibidas pelo regime militar, a dimensão política foi contida dentro de armadilhas que ofuscaram as críticas sob as redes de interesses político-econômicos e educacionais existentes no país e no exterior dos quais a educação pública é caudatária. Nesse contexto, estudos e análises críticas sobre as políticas educacionais do país permanecem circunscritos aos círculos acadêmicos e distantes dos profissionais das redes estaduais e municipais.

Até bem pouco tempo, pouco se sabia sobre as políticas, as propostas, os acordos e as cláusulas contratuais estabelecidas entre os governos nacionais e as agências

de créditos internacionais (Vianna.1998:47). Também é verdade que esses documentos são de circulação restrita e privada, e como alguns deles são de manuseio exclusivo dos gestores de ambas as equipes, existem inúmeras dificuldades de acesso aos dados e às informações originais. Essa sistemática, a serviço dos interesses das elites financeiras internacionais, possibilitou que a educação pública fosse direcionada conforme o modelo econômico de diferentes períodos históricos, limitando-se os estudos em educação às questões internas, circunscritas ao muro da escola. Não se tratava de minimizar a relevância dessas questões, mas insistir em analisar a educação pública, destituindo-a das mediações políticas, das interdependências históricas e das trilhas subterrâneas construídas pelos sujeitos ativos através dos movimentos sociais, parece ser um encaminhamento equivocado.

Atualmente, a formação de professores e a capacitação em serviço vivencia uma realidade muito mais dinâmica e veloz que exige reflexão. Apesar dos obstáculos e da seletividade dos processos socioeducacionais, os cidadãos com situação financeira empobrecida estão chegando à escola pública e à universidade, prioritariamente nos cursos de licenciatura e de pedagogia. O quadro é o seguinte: alguns cidadãos econômica e socialmente desfavorecidos rompem as barreiras presentes no sistema educacional público e são aprovados para os cursos superiores, geralmente, no noturno e nos cursos de licenciaturas<sup>3</sup>. Esses cursos, de maneira geral, não exigem muitos pré requisitos intelectuais; são oferecidos pelas empresas de ensino privado; são de baixo custo e exigem poucos investimentos, resultando em problemas de formação inicial dos habilitados, que irão atender aos novos contingentes de alunos que chegam ou retornam à escola pública. São esses docentes habilitados, mas com insuficiente qualificação, que irão atuar nas escolas públicas municipais ou estaduais receptoras de uma heterogeneidade cultural, social e financeira, comprometendo, assim, a formação, a crítica e a reflexão. Mas, a escola pública, enquanto instituição social, responde pela formação intelectual, reflexiva de seu tempo e pelas contradições inerentes ao capitalismo bem como pela desnaturalização dos processos de exclusão social. Está instituído, na escola pública, um

---

<sup>3</sup> GOMES, A. A. (1998) *Evasão e evadidos: o discurso dos alunos sobre a evasão nos cursos de licenciatura*. Marília- São Paulo. UNESP- Faculdade de Filosofia e Ciências. Tese de Doutorado.

círculo vicioso: cursos de licenciatura pouco atualizados e com poucos investimentos recebem alunos com formação intelectual incompleta e com condições sociais e econômicas comprometidas e tornam-se professores com habilitação, mas com qualificação deficitária irão atuar na escola pública, preparando os alunos que, geralmente, buscam cursos de licenciatura. Essa circularidade tem origem em outros fatores: no tratamento de desqualificação dado pelo governo a esses profissionais, nas políticas de redução salarial, no desestímulo à dedicação exclusiva e flexibilização dos contratos de trabalho, no desemprego estrutural, na ausência de perspectiva, na degeneração social e na submissão às políticas externas.

Repensar a formação inicial e continuada do professor significa colocá-lo em condições de fornecer aos estudantes elementos essenciais para tomar decisões; desenvolver hábitos indispensáveis para a vida social; interagir de forma criativa e crítica com as novas realidades da família, do trabalho, do desemprego e da sociedade ( Garcia. 1998: 9). Deve, ainda, superar a lógica classificatória, excludente, com índices elevados de reprovação, mas garantindo a aprendizagem integral e a aquisição dos valores democráticos (Vasconcelos.1998). Os caminhos adequados para a formação e qualificação do professor estão, portanto, além das medidas técnicas ditadas pelo Ministério da Educação.

A história da escola pública e da profissão do professor foi construída contrariando interesses das elites quando os trabalhadores tomaram assento na escola pública, reivindicando que o Estado lhe destinasse recursos públicos. Se essa conquista de fato se expandiu em meados dos anos 60/70, o mesmo não aconteceu com as condições de formação e de trabalho do professor; inversamente, a profissão passou a conviver com a desvalorização crescente. Assim, as licenciaturas curtas, os cursos de fins de semana, a despolitização, a contenção salarial, as disciplinas desconectadas entre si e com a realidade, o distanciamento entre a teoria e a prática, o livro didático como instrumento único de trabalho, as condições de trabalho inadequadas, a ausência de reflexão sobre a prática pedagógica, a inabilidade para lidar com crianças destituídas da socialização primária, as dificuldades de domínio de conteúdos, as metodologias inapropriadas às expectativas dos alunos, os estágios duvidosos e o processo de avaliação

seletiva e classificatória constituem deficiências detectadas na formação desse profissional. A insuficiente formação inicial, despolitizada e enfraquecida quanto ao domínio do conhecimento e das metodologias, não lhe assegura capacidade de avaliação e problematização de situações de seu contexto.

### **3.4. A intervenção no financiamento da educação básica pública**

Historicamente, o financiamento da educação pública, desde os tempos coloniais, vem sendo efetuado em contraposição aos interesses das elites dirigentes e dos governos que sempre se abrigaram na lei para regulamentar e legislar a exclusão social. Entre 1549 e 1759, os recursos para o financiamento provinham de algumas transferências feitas pela Coroa e retiradas do quinto. Mas, dado o pouco repasse, os jesuítas fundaram colégios e escolas não apenas com o quinto, mas também com recursos próprios à medida que multiplicavam e vendiam mercadorias e animais da empresa Companhia de Jesus para os engenhos e os garimpos. Acrescente-se a essa política a chegada de outras ordens religiosas - beneditinos, carmelitas, dominicanos e franciscanos - que estabeleceram e foram criando outros colégios e conventos, difundindo escolas, sendo quase a totalidade de primeiras letras e, mais uma vez, a Coroa ficou dispensada de investir parte do quinto no atendimento à demanda por educação escolar.

As políticas e os interesses econômicos incompatíveis entre a Coroa e a Companhia de Jesus resultaram na expulsão da ordem dos Jesuítas do Brasil, em 1759, com desconsideração dos problemas sociais e educacionais de regiões suburbanas e de populações inteiras que ficaram privadas das escolas de primeiras letras. As elites oligárquicas conservadoras instituíram o modelo político econômico em detrimento do educacional que passou a ser realizado através das aulas régias, financiadas pelo imposto subsídio literário (1772) e pelo dízimo que favorecia os seminários episcopais. A permanência da Corte portuguesa suscitou a criação e o financiamento pelo governo central da escola para os filhos das elites.<sup>4</sup> A partir do Ato Adicional de (1834), quando o governo federal atribuiu às províncias a responsabilidade de financiamento da educação elementar por meio da cobrança de imposto sobre o consumo de mercadorias.

---

<sup>4</sup> Monlevade, J. (1997) **Educação pública no Brasil: Contos & descontos**. Ceilândia. DF. Editora Idéa.

Novamente, a maioria da população foi excluída pelos interesses econômicos e pela ausência de uma política educacional que fixasse as bases para o desenvolvimento e para a emancipação das pessoas (Paiva.1982; Nagle.1974).

As primeiras medidas, no âmbito de políticas, surgiram das necessidades advindas da urbanização e da industrialização, por volta de 1930, quando se renovou o modelo político, econômico e partidário de repartição dos recursos públicos em favorecimento dos interesses privados. Durante o governo provisório de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 vinculou uma percentagem de recursos federais para a educação, e a de 1937, do Estado Novo, aboliu a vinculação. Por sua vez, a Constituição de 1946 recriou não só os impostos federais vinculados, mas instituiu os impostos municipais carimbados para a educação: uma percentagem do Fundo de Participação dos Municípios -FPM- e outra das receitas tributárias próprias. Com a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 e o governo dos militares, criou-se a contribuição adicional do salário educação, sendo, porém, o imposto sobre circulação de mercadorias - ICM- dos estados e o fundo de participação dos municípios -FPM- as principais fontes de financiamentos da educação pública, em valores nominais cada vez maiores e valores reais cada vez menores. O crescimento de matrículas na rede pública passou a ser inverso aos recursos públicos, que se tornaram objeto de disputas políticas e eleitorais com os empresários do ensino e os proprietários das escolas confessionais. Desse modo, as verbas dos impostos eram cada vez mais insuficientes, face à demanda escolar para todos os níveis.

Apesar de os dissensos prevaleceram, a vinculação foi ratificada pela Constituição de 1988, artigo 212: *a União aplicará anualmente nunca menos de 18% e os estados, os municípios e o Distrito Federal, 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.* A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394, aprovada em 20 de dezembro de 1996, no art. n. 69, afirma: *A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.* Mas, quatro dias após a aprovação da

LDBEN, o governo federal modificou toda a forma de financiamento da educação pública, criando, através da Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, instituindo outro mecanismo de financiamento da educação pública. Seus objetivos foram: a descentralização do ensino com eficiência e controle, a transparência na prestação de contas, valorização do magistério, redirecionamento e novas formas de alocação de verbas nos estados e municípios e maior participação da sociedade.

A partir da Constituição de 1988, a política de financiamento da educação pública direcionou-se no sentido de responsabilizar a União pela aplicação de parte dos seus 18 % de impostos, em gastos com as universidades federais, institutos de ensino superior, escolas técnicas e agrotécnicas, além da folha de pagamento dos inativos e das despesas dos hospitais universitários. Em 1994, para implantar o Plano Real, cortaram-se 20% dos 18% da educação, destinando-os ao Fundo Social de Emergência (posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal), com o objetivo de saneamento financeiro da fazenda pública federal e de estabilização econômica, ( art. 71 das Disposições Constitucionais Transitórias). O que sobrou foi um recurso residual dos impostos para o ensino fundamental, não obstante o artigo 60 do ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- destinasse por dez anos metade dos 18% “ para a erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental”, o que significava aproximadamente 3 bilhões de dólares anuais. Por isso, programas como os do livro didático, da merenda escolar, da TV escola e outros destinados aos alunos do ensino fundamental tiveram de ser financiados não por essa parte dos impostos federais, mas por contribuições sociais como o salário-educação ( Monlevade. 1997:62).

O Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional n. 14/96 e regulamentado pela Lei n. 9424/96, foi composto de 15% do fundo de participação dos estados, fundo de participação dos municípios, imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e imposto sobre produtos industrializados para a exportação retirados, obrigatoriamente dos estados e dos municípios com a perspectiva de retorno na mesma proporção de alunos

matriculados, dos quais 60% deverão ser aplicados no pagamento dos professores em exercício ( art. 60, § 5 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988).

O artigo 60 do ADCT não foi implementado de 1988 a 1994. Eleito Fernando Henrique Cardoso, a proclamada priorização do ensino fundamental voltou às agendas. Como os recursos dos impostos federais estavam comprometidos, contrapondo-se a um Acordo Nacional entre governo e entidades educacionais e sindicais, que previa investimentos da União suficientes para assegurar um piso salarial de 300 reais para dois milhões de professores da educação básica, a Emenda Constitucional n. 14, de autoria do Poder Executivo, destina exclusivamente ao ensino fundamental 60% dos 25% dos impostos estaduais e municipais vinculados à educação, cabendo à União somente uma complementação aos Estados cujo custo médio aluno/anual não alcançasse o valor mínimo. O resultado foi que o governo federal, em 1998, destinou somente quinhentos milhões de reais para o ensino fundamental, descumprindo o artigo art.6º da Lei 9424/96 “ *A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente*”.

Quanto ao salário dos professores, a Lei do FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério- destina 60% dos fundos estaduais ao pagamento dos docentes em efetivo exercício, garantindo-lhes não mais um piso salarial, mas um salário médio. Na prática, os estados e municípios passam a dispor do mesmo valor do custo médio de verbas para financiar o ensino fundamental, ou seja, de acordo com o número de alunos matriculados em suas redes. Assim, muda-se a lógica do financiamento do ensino fundamental público: não é mais quem mais arrecada que dispõe de mais recursos, mas sim quem mais assume matrículas de alunos, embora as diferenças de custo aluno persistem de estado para estado. Exemplificando: o custo médio da rede estadual e das redes municipais do Estado de São Paulo é o mesmo; já o custo médio no Estado de Minas Gerais tem outro valor, mais baixo em virtude da menor arrecadação de seu FUNDEF, mas é igual para sua rede estadual e todos seus municípios. Já o Estado do Piauí e o Estado do Pará, por não alcançarem trezentos reais de custo médio, recebem a complementação da União até atingir essa quantia, o que significou

ganhos financeiros. O mesmo ocorre com os Estados do Maranhão, Piauí Pernambuco, Ceará e Bahia. Essa nova lógica explica a complementação dos 500 milhões anuais da União, em 1998, quando o valor mínimo passou a ser de \$315 reais. A União passa a ter, portanto, o papel de calibradora do custo aluno em todo o país: pela Lei n. 9424/96, o valor mínimo, em 1998, deveria ter sido de 419 reais, o que resultaria num aporte da União de, aproximadamente, 1,5 bilhões. Como o valor mínimo é arbitrado pelo próprio governo federal, percebe-se que, ao invés de priorizado, o ensino fundamental está sendo socializado com os recursos subnacionais, dispensando-se a União cada vez mais de investir nele seus impostos: em 1999, o valor mínimo legal deveria ser de 450 reais, mas foi congelado nos mesmos 315. O resultado é que o aumento de matrículas em qualquer modalidade de ensino não significa incremento dos recursos financeiros. Os mecanismos de alocação de recursos vigentes estão formatados dentro de uma cultura política redistributivista - contencionista em que as demandas nacionais são desconsideradas para contemplar interesses externos e privados.

Se a aprovação da lei exigia uma pretensa liberalidade da União em relação aos estados representados no Congresso Nacional, na prática, o governo federal vem descumprindo o valor fixado de \$315 reais e mostra-se intransigente quando incitado a rever os valores prescritos atualmente, cerca de \$450 reais, resultando no evidente descompromisso com o financiamento público da educação básica. Ainda, neste quadro de contenção de financiamento público para a educação pública, o Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamenta o § 2º, do art. 36 e os arts. 39 a 42, da Lei N. 9394/96, estimula o autofinanciamento e a promoção de parcerias com vistas à independência financeira da União.

A partir do governo Fernando Collor (1990-92), o modelo de política de financiamento para a educação pública, adotado em sintonia com as políticas neoliberais, primou-se pela contenção de recursos públicos e abdicação do Estado dos serviços públicos. Nesse sentido, a política contencionista-reformista foi a direção adotada pelos estados e municípios no ajustamento das políticas locais às decisões da União, somando-se, ainda, a inflexibilidade dos ministros da educação Carlos Chiarelli e José Goldemberg, nas negociações com as entidades sindicais e associações acadêmicas e científicas

Na prática, mesmo sob resistência e indignação das associações, dos sindicatos, das entidades e organizações não governamentais, vêm ocorrendo distorções, estrangulamentos e redução de parte do financiamento da educação pública ( não é o caso somente da educação pública). O governo federal assumiu a posição de superioridade em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário e munuiu-se de instrumentos jurídicos, constitucionais e institucionais, de medidas provisórias e de decreto-leis para ratificar/homologar o consentimento e a disposição do governo federal rumo às políticas do Banco Mundial e Fundo Monetário. Atitude semelhante foi tomada pelos governadores dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, que firmaram acordos diretos com o Banco Mundial, exceção feitas aos estados do nordeste, para estes a aprovação dos Projetos Nordeste I, II e III só foi obtida com a fiança da União.

No caso da educação pública, são precárias as condições financeiras dos estados e municípios para atendê-la com eficiência. Assim como não houve aumento do total de verbas para a saúde com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF- também para a educação pública a criação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério revela a prática de uma política redistributivista-contencionista, ou seja, o governo federal e parte das equipes dos ministérios e dos parlamentares institucionalizaram instrumentos inibidores do repasse dos recursos aos municípios. Prejuízos maiores advêm do descompasso entre a arrecadação dos impostos e seu repasse aos estados e municípios, dos atrasos de calendário, dos desvios, do boicote, da punição aos governos adversários, do uso indevido dos recursos recebidos, dos equívocos dos dados estatísticos de matrículas, da falência financeira das prefeituras que, já estando com recursos insuficientes, passaram a arcar com mais despesas na área da educação infantil de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental. Essa política redistributivista-contencionista manifesta-se, no Estado de São Paulo, pelo Projeto n. 3375, aprovado pelo BIRD, em 07/01/1992, intitulado: Inovação no Ensino Básico no Estado de São Paulo ( Tommasi.1996:195). Como desdobramento, o Decreto-Lei n. 40.473, de 21 de novembro de 1995, instituiu o Programa de reorganização das escolas da rede pública estadual, com

o objetivo de garantir escolarização de oito anos, com qualidade, para todos os alunos do ensino fundamental e médio ( Diário Oficial 22/11/1995).

Na prática, através do Decreto-Lei n. 3.375/92, instituiu-se a municipalização decorrente dos preceitos legais e das regulamentações complementares. Não que a educação pública dos estados e municípios se processasse a contento; ao contrário, ao longo de sua história, estados e municípios foram penalizados pela ausência de desenvolvimento, no sentido etimológico da palavra, ou seja, envolvimento, desimpedimento e desobstrução e pela ausência de um compromisso efetivo e explícito do governo federal e de parte dos estaduais em fixar as bases essenciais de emancipação e desenvolvimento humano. Mas, acrescente-se uma deliberada política de estrangulamento da organização física; de favorecimento ao sistema educacional das instituições empresariais, Sistema S (Senai, Sesi, Sesc e Senac); de contenção de conteúdos das disciplinas história, geografia e sociologia, adicionada à redução de horas aulas; de demissão de professores; de contrato de trabalho temporário dos docentes; de racionalização dos investimentos; de fechamento de escolas inteiras no período noturno, na periferia, ou de classes noturnas, constituem os elementos que expressam a “cara nova” implementada na rede pública estadual paulista, que vinha sendo a alternativa de acesso dos trabalhadores, principalmente, ao ensino médio noturno ( Diário Oficial do Estado 22/11/95).

Essa política redistributivista-contencionista dirigida à educação básica pública desconsiderou: a quantidade de crianças e adolescentes excluídos ou que tiveram acesso e sucesso dificultado, contrato de trabalho docente flexível, segregação dos estudantes por “razões pedagógicas,” desativação de escolas periféricas, racionalização, nenhum aumento de verbas para a educação pública, desqualificação profissional, segregação dos mais pobres, negação do direito aos bens culturais, educacionais e aos princípios promotores dos valores democráticos. Mesmo com o esforço da imprensa oficial para divulgar decisões supostamente favoráveis à educação básica pública de qualidade, os fatos denunciam as ações e os procedimentos que favorecem a produtividade, o individualismo, a seletividade, a competitividade exacerbada e a exclusão social e escolar.

Essa exclusão é de natureza econômica e social. É resultado direto das recentes formas de apropriação da riqueza e do trabalho coletivo, nascidas das promessas da doutrina neoliberal de liberalização; da desestatização; da auto-regulação do mercado livre e da eliminação não apenas dos postos de empregos, mas de sistemas sociais de produção e de proteção inteiros, decorrentes das orientações de mais lucros, da indisciplina permitida ao capital financeiro e das inovações tecnológicas. Dentro dessa lógica, trata-se da apropriação da riqueza, das rendas e do conhecimento científico tecnológico, instituindo e impondo mecanismos restritivos, segregacionistas e desiguais. Essa política macroeconômica reproduziu-se no interior do país e foi estendida às questões sociais e educacionais. Assiste-se, assim, à produção da pobreza, do desemprego e do subemprego estruturais, ao retorno de doenças pandêmicas, à marginalização dos desnutridos e dos analfabetos, excluídos do círculo da satisfação das necessidades elementares, tanto nos grandes centros urbanos quanto no interior dos municípios recônditos.

A escola pública, como espaço de interseção de interesses plurais, de construção do conhecimento e de exercício da democracia, vem sendo invadida pelo princípio de que o serviço público é ineficiente, enquanto o privado é racional e de melhor qualidade. Mas, o que ocorre, na verdade, é a implementação de políticas que se distanciam da moralidade e dos valores democráticos. São estratégias defendidas e monitoradas pelo Banco Mundial: implementação de currículos que preparam para o trabalho num quadro de processos poupadores de trabalhadores, ênfase apenas no ensino fundamental, redução de verbas ( PIB de 3,7% gastos totais ou 2,5% gastos correntes), formação em serviço em detrimento da formação inicial, prioridade nas instalações de equipamentos e salas ambientes, prioridade na racionalidade de recursos, controle sobre os resultados, avaliação institucional, estratégias de competitividade entre escolas e estímulo ao autofinanciamento. As restrições internas não são menos significativas: contenção de recursos públicos para todos os níveis; prioridade nos resultados a priori prescritos; limpeza das estatísticas escolares, de tal modo que os alunos avancem, mesmo que o conhecimento não seja absorvido e nem incorporado; confluência entre educação e trabalho; discurso da qualidade; contenção da demanda por níveis escolares mais elevados;

desvalorização profissional; congelamentos dos salários dos docentes em alguns estados; municipalização induzida da 1ª à 4ª série do ensino fundamental; consolidação de parcerias e convênios; descentralização administrativa e financeira que forma o conjunto de políticas praticadas e assumidas como naturais pelo Ministro e Secretários de Educação. São estratégias que ocultam a concepção de direitos sociais e humanos universais (Benevides.1998), mas instituem e afirmam a dissociação, a fragmentação, a desumanização das relações entre os seres humanos. Mesmo sabendo que os seres humanos se fazem pelos valores e princípios praticados, assiste-se a atos imorais; a manipulações; à prática de legislar e regular a exclusão de alunos, dos desempregados, dos despossuídos e daqueles que transgridem a ordem estabelecida.

### **3.5. Hegemonia do Banco Mundial e o consentimento do Estado brasileiro**

As bases da sociedade brasileira construíram-se em meio às relações de dominação e subordinação, tornadas mais explícitas, desde os anos trinta, quando o projeto nacional-desenvolvimentista foi encampado pelo Estado e pelas elites dirigentes nacionais. Essas forças, fortemente representadas no Estado, tendiam a burlar as regras democráticas e a instaurar a manipulação, tendo o binômio dominação/direção como a regra. Mas, quando as regras praticadas pelas próprias elites viam-se ameaçadas, novamente as mesmas regras eram alteradas pelas práticas de clientelismo, de coronelismo, pelas obstruções e manipulações e por pactos políticos. O projeto nacional-desenvolvimentista propunha um crescimento econômico acelerado por meio da multiplicação de bens e produtos, com base na integração e interiorização do mercado interno, da criação de uma infra-estrutura, da indústria e, além disso, apostou na compatibilidade política de uma aliança nacional popular com sustentação democrática e também na eficácia econômica do mecanismo indutor de substituição de importação e melhor distribuição de renda. Esse projeto reformista de cunho popular foi bloqueado e derrotado pela coalizão de poder conservadora que sustentou o golpe militar e deu marcas autoritárias e anti-sociais ao desenvolvimentismo dos anos 60/80. Essa coalizão de poder promoveu uma gigantesca concentração e polarização de renda e de propriedades

imobiliárias, resultantes da forma selvagem como o capitalismo brasileiro viveu o seu milagre econômico.

Em meados dos anos 70, no país, a oposição ao regime militar denunciava as fragilidades, limites e contradições do desenvolvimento conservador concentrador: padrão de financiamento irregular; protecionismo sem critérios estratégicos de escolha de grupos econômicos e setores produtivos; incapacidade ou impotência para conglomerar e articular o setor produtivo e financeiro estatal; distribuição regressiva da renda; defesa intransigente do monopólio da terra e dos espaços urbanos; insuficiente sistema de proteção da força de trabalho e da população marginal; complacência diante do processo de privatização do Estado autoritário e dos seus processos decisórios; fragilidade diante dos interesses privados internacionalizados<sup>5</sup>.

No mesmo período, o Banco Mundial, da estratégia de alívio à pobreza, na gestão Robert Mc Namara (1968-1981), **passou à política da intervenção direta e sistemática nas políticas para a educação, sobrepondo-se às diretrizes políticas da Unesco.** A ênfase da política educacional do Banco, a partir de 1970, foi conferida ao setor agrário, aos centros de formação profissional em escolas diversificadas, ao financiamento de escolas técnicas rurais e à expansão do ensino não - formal, cujos objetivos eram fixar os jovens no campo, conter as tensões sociais, evitar o êxodo rural e difundir um modelo de desenvolvimento fundado na reestruturação da agricultura. Com efeito, a estratégia subjacente a essa política era a educação funcional e de baixos investimentos, específica para os pobres da zona rural e povoados, capacitando-os para o trabalho. Além disso, continha outras proposições: o favorecimento do capital pela via das transformações sem mudanças, isto é, a manutenção dos incentivos ao grande proprietário, subsídios e isenções tributárias; expansão da infra-estrutura, concentração de rendas, de terras e de conhecimento; manutenção dos empréstimos externos; exploração dos trabalhadores técnicos e a controle dos conflitos sociais e sindicais. Quanto às políticas para o setor moderno, dirigiam-se ao reordenamento do fluxo entre mão de obra disponível e as demandas do sistema econômico através do uso eficaz dos recursos. As estratégias foram a criação de escolas técnicas de nível médio, a institucionalização da

---

<sup>5</sup> FIORI, J.L. A nova dolarização e o desenvolvimento ilusório. In: **Folha de São Paulo**. 24/01/1999

formação especializada, a distinção das instituições de formação e capacitação extra-escolar e medidas de controle de acesso a determinados níveis através de seleção e avaliação dos alunos. Na lógica dos gestores, era necessário adotar políticas e estratégias de barateamento dos custos educacionais e de rigoroso controle de acesso aos níveis posteriores, visto que o problema do desemprego era atribuído às elevadas taxas do benefício escolar. ( Bracho.1992:17) Além disso, nos documentos, não há distinção conceitual e política entre a formação tecnológica e a capacitação para o emprego.

A política do Banco Mundial, entre os anos 1968-1981, durante a gestão Robert McNamara (1968-1981), focalizou a pobreza e expandiu os empréstimos para os setores pobres. “A miséria do mundo subdesenvolvido é uma miséria dinâmica, que continuamente se expande e se adensa, devido a um crescimento demográfico que carece de precedentes na história. O maior obstáculo ao progresso social e econômico da maior parte dos povos do mundo subdesenvolvido é o crescimento demográfico desmesurado” ( McNamara.1974:18). Através de políticas sistemáticas, foram estabelecidos aumentos dos empréstimos: para o desenvolvimento rural e agrícola que fixasse os camponeses no meio rural e os beneficiassem; para a educação primária e informal; para a saúde e desnutrição; para a urbanização; para as microempresas e para o abastecimento de água e rede de esgotos (Beckmann.1986.27).

Datam da década de setenta os primeiros documentos sistematizados e propositivos do Banco Mundial, imprimindo a direção de suas políticas setoriais. Mas, foi durante a gestão de Robert McNamara ( 1968-1981) que, claramente, se definiram as políticas e as prioridades quanto à educação. McNamara asseverou que “os países em desenvolvimento devem restringir a ação do Estado ao ensino fundamental, voltado para aliviar a pobreza” E prosseguiu, “ a ação do Banco Mundial visa ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às necessidades de desenvolvimento” (Leher.1998:205).

O Banco Mundial reafirmou o propósito das mudanças em uma única direção, a de suprimir as políticas estruturalistas da Cepal e, como artifício sinuoso, desqualificou e subordinou os opositores às suas deliberações. Essa atitude esteve presente na criação da Cepal ( Moraes. 1987), na criação da Unesco ( Leher. 1998), na diplomacia do dólar (Tavares. 1998), nas crises do petróleo de 1973/79, na decisão unilateral de elevação das taxas de juros ( Cano.1993) e nos programas de ajustes estruturais impostos aos países prestadores latino-americanos ( Leher.1998). Entre os anos 1979-1981, na gestão Robert McNamara, o Banco Mundial redefiniu suas prioridades de ações políticas com ênfase no **desenvolvimento, segurança e combate à pobreza**. Paradoxalmente, comprimiu parte dos esforços de combate à pobreza, reduziu os projetos de desenvolvimento agrícola e abandonou os intentos de ensino técnico. Em decorrência do cenário econômico mundial em transformação, o Banco Mundial passou a impulsionar como prioridades diretrizes que conduzissem à eficiência econômica e ao crescimento; programas de ajustes estruturais e setoriais; programas para reanimar o crescimento industrial; programas de empréstimos para os países em desenvolvimento; ênfase crescente no uso de mecanismos de mercado; promoção de empréstimos adicionais a fim de apoiar o ajustamento com crescimento, nos países endividados e adoção de medidas para diminuir o foco da pobreza nas áreas urbanas.<sup>1</sup> Em um pronunciamento, o presidente do Banco Mundial W. Clausen antecipa a crise:

*Las proyecciones económicas de los años venideros son menos optimistas de lo que quisiéramos, pero recordemos otra vez que son proyecciones, no predicciones. Si todos tenemos claros nuestros objetivos, evaluamos cuidadosamente de nuevo nuestras prioridades y hacemos un uso eficaz de nuestros escasos recursos, es seguro que podremos lograr resultados mucho mejores que los indicados por las proyecciones. Una cosa es cierta: la pobreza y la privación extremas no han hecho mucho a lo largo de la historia por promover la tranquilidad mundial ( W. Clausen- 29 de setembro de 1981)*

O prognóstico da crise estrutural ensejou medidas imperativas e deliberativas do Banco Mundial, pois, no início dos anos oitenta, eram visíveis os agudos problemas de ordem financeira. Nos Estados da América Latina registrava-se o esgotamento do projeto

---

<sup>1</sup> BECKMANN, David. (1986) O Banco Mundial e a pobreza na década de 80. In. **Finanças e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Vol. 3. N.3. p.26-29 e Mc NAMARA. R. (1974) **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. " Financiamento do desenvolvimento: relação entre a ajuda, o comércio e a expansão industrial". P. 57 a 72.

econômico e as dificuldades de continuarem enviando recursos financeiros ao exterior, como pagamento da dívida externa. A análise dos documentos oficiais confirma a mudança de concepção do Banco Mundial em relação à pobreza, à educação e à economia. A racionalidade tornou-se um dogma reverenciado pelos defensores do neoliberalismo e da proposta de combate à pobreza passou-se à de alívio da pobreza. Segundo a lógica do Banco, os governos estavam com os orçamentos limitados face às demandas sociais e às dificuldades decorrentes das transformações. Os estados e municípios estavam mergulhados em dívidas internas e os mais afetados eram os pobres, pois, se os governos estadual e municipal são mal administrados e incapazes de acompanharem o desenvolvimento urbano e industrial, os bairros de baixa renda são, em geral, os que mais sofrem. ( Beckmann. 1986.27)

As políticas para a educação pública propugnadas pelo Banco, desde 1970, têm como eixo o caráter distributivista-contencionista expresso no disciplinamento rígido para os investimentos no setor público. Os gestores prescreveram de forma imperativa medidas para a redução dos custos escolares: formação profissional extra-escolar; educação rural; educação não formal; utilização do ensino de massa via meios de comunicação; a instrução programada via educação de longa distância; ênfase no uso de equipamentos técnicos; treinamento individual, racionalização dos recursos da oferta pública do ensino, mediante adoção de medidas alternativas diferenciadas para os países e os indivíduos, melhoria na distribuição dos insumos escolares e promoção de instrumentos avaliatórios voltados para os resultados<sup>2</sup>.

Em relação aos financiamentos para o setor público no país, o Banco Mundial, inicialmente, voltou-se para a área de infra-estrutura econômica entre os anos 40/50. Mas, por volta dos anos sessenta, ocorreu uma revisão de postura política em relação aos países devedores, particularmente no que se refere à educação básica pública. O Banco passou a assumir papel político decisivo na definição e indução do modelo de desenvolvimento econômico, estendendo as ações e estratégias de disciplinamento dos investimentos para o

---

<sup>2</sup> FONSECA, M. (1998c) O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. In: **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo. Volume. 24. N.1.p.52. BRACHO, Teresa. G. (1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial**. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. D. F.

setor público. A ampliação de poderes e o disciplinamento fizeram-se na cunhagem de reformas administrativas, nos ajustes estruturais e nos planos de estabilização econômica. No caso da educação pública, o Banco passou a elaborar uma série de documentos políticos de definição conceitual e a induzir medidas e propostas voltadas para a redução do papel do Estado, transferência dos serviços públicos para o setor privado e implementação de medidas voltadas para a institucionalização da indústria na educação. Nos documentos políticos elaborados para o setor educacional, tornou-se visível uma dupla tônica: uma, a contencionista-reformista; e, outra, a humanitária. Mas, pelas suas posições, a última foi encoberta pela crueza das estratégias induzidas, pelo sentido contencionista, pelo limite da quantidade de educação que deve ser oferecida e disponibilizada à maioria da população. As afirmações do Banco eram que o amplo acesso escolar público repercutiria nos níveis subseqüentes, pois necessitariam de mais e maiores investimentos públicos. O crescimento demográfico, a ausência do planejamento familiar e os baixos índices de escolaridade da mulher foram também apontados como fatores de risco, pois demandariam mais empenho do Estado. Além disso, o Banco mantinham-se firme no controle dos investimentos para o setor educativo do país, indicando, através de documentos setoriais (1970), as medidas contencionistas de expansão escolar, os limites e a direção que os governos deveriam adotar para diminuir as expectativas dos interessados.

Quanto às premissas contidas no caráter contencionista-reformista, a primeira refere-se à política e às medidas dirigidas à redução de gastos e óbices para se ter acesso e sucesso na educação básica pública como direito, e a segunda refere-se à crônica obsessão pelas reformas sem mudanças, ou seja, quase sempre as reformas duram o exato período de uma gestão de governo, sem que nada tenha sido alterado significativamente. Mas, foi no decorrer dos anos 80, sob o impacto do colapso do sistema financeiro internacional, dos choques energéticos, da superação do modelo de desenvolvimento econômico, do agravamento dos processos inflacionários que evoluíram, na agenda de prioridades, a reforma do Estado e a contenção dos investimentos públicos. Nessa década, endureceram-se as relações entre Banco Mundial e o Brasil, num período em que os setores industrial e terciário passaram a solicitar profissionais qualificados e habilitados para funções

---

burocráticas, gestores administrativos e técnicos. No entanto, o risco nessa década foram atinentes ao desemprego urbano e à baixa escolaridade feminina, tomados como perigos para o desenvolvimento do capital e exigindo dos governos medidas de controle e disciplina. Para monitorar os desajustes sociais, na década de 80, o Banco Mundial acelerou as políticas de natureza contencionista-reformista para a educação pública, adotando rígidas estratégias seletivas e discricionárias, visando à redução dos custos escolares, à segregação dos mais despossuídos, ao controle dos investimentos para o setor público, à descentralização administrativa e financeira, aos procedimentos de classificação das instituições, à política de que quanto mais pobre, menos deve receber, ou seja, já não lhe interessava combater toda a pobreza, mas somente os 10%, referindo-se à prescrição de que o Estado deve adotar medidas focalizadas de assistência apenas para os indigentes.

No início dos anos 80, as parcelas de empréstimos do Banco Mundial destinadas à agricultura e, especialmente, aquelas destinadas aos programas de desenvolvimento rural - revolução verde- sofreram uma acentuada redução. Na avaliação do próprio Banco, alguns empréstimos dirigidos aos setores de combate à pobreza não beneficiaram os pobres. Na África, uma taxa superior à média dos projetos fracassou ( Beckmann.1986:27). Ademais, a estratégia foi considerada falha, pois incorporava apenas parcelas muito reduzidas de crianças e de jovens em idade escolar e, devido ao alto custo, foi avaliado como negativo, pois poderia comprometer a eficácia da ação ideológica. (Leher.1998:207). Mesmo sem consenso interno, quanto aos financiamentos para a educação pública, o Banco Mundial priorizou os projetos voltados para o ensino técnico de nível médio, para escolas diversificadas e escolas técnicas rurais orientadas para a formação profissional, sobretudo no setor agrário, considerando-as adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. Considerou os financiamentos para a educação primária e secundária de formação geral um contra-senso, mas valorizou o ensino técnico profissional vocacional. (Bracho.1992:24; Leher.1998:203 )

Os gestores do Banco Mundial anunciam o pressuposto de cooperação e de ajuda para desqualificar, discriminar e excluir aqueles que resistem à sua lógica, sejam eles países da África, da América Central e do Sul, governos, instituições ou pobres. Esse artifício de desqualificar o outro, prática recorrente, tornou-se, ao longo dos anos, uma

ferramenta de intervenção/dominação, confinando os países, os governos, as instituições e os pobres a uma posição marginal. Desde a Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, instituições auxiliares e complementares, constituem as duas faces de uma mesma moeda, ou seja, os Estados Unidos, para lograr a hegemonia militar, econômica e ideológica, transformaram-se nos timoneiros mundiais de um padrão de dominação internacional.

### **3.5.1. A exploração através do consentimento do governo e das elites dirigentes**

No final dos anos oitenta, as elites dirigentes progressistas tentaram revolucionar o desenvolvimentismo conservador. A convicção em comum era que as reformas e o enfrentamento conjunto da crise da dívida externa e do novo contexto econômico internacional requeriam uma mudança radical das bases de poder e a construção de uma nova coalizão capaz de redesenhar o desenvolvimento nacional com base em um conjunto de valores hierarquizados cujos objetivos eram estabilização econômica, controle da inflação e sobre os sindicatos e a contenção dos conflitos sociais e trabalhistas da população brasileira. Mas, esse projeto de reforma também foi derrotado e destruído pelas mesmas forças dirigentes que se haviam reaglutinado e suplantado a oposição.

A direção adotada desconsiderou a economia real e as atividades produtivas na indústria, comércio e agricultura. Subestimaram a história, a memória local, a capacidade produtiva e inventiva das atividades científicas e tecnológicas, a identidade nacional, os esforços e as lutas das entidades e associações em defesa da apropriação dos bens culturais e educacionais por uma parcela cada vez maior da população. As políticas do Banco Mundial / Fundo Monetário afirmaram ser a liberalização das forças de mercado o motor para o desenvolvimento e, nesse sentido, a desregulação dos mercados internos e sua abertura à competição internacional tornaram-se traços universais. No entanto, a dinâmica, os dissensos e as novas formas de organização sociocultural encarregaram-se de criar outra realidade possível. Também, as políticas macroeconômicas adotadas, no final dos anos oitenta, mostraram-se insuficientes para realidades heterogêneas e plurais. Mais grave ainda, tem aumentado as desigualdades sociais e regionais e exacerbado a pobreza e miséria local. Além disso, as políticas macroeconômicas adotadas têm servido para legitimar políticas sociais antidemocráticas, de recuo de investimentos nos serviços públicos e de estímulo às

políticas voltadas para privatização do setor com aniquilamento das conquistas constitucionais, redução da participação democrática e da cidadania, negação do direito de apropriação de bens culturais e educacionais pelos excluídos, enfim, um governo federal contraditoriamente autoritário e submisso.

As elites dirigentes abandonaram as tentativas de reformas constitucionais e aderiram às promessas neoliberais: desmontaram o Estado brasileiro e o patrimônio público edificado nos anos pós trinta, dilaceraram as conquistas sociais e educacionais instituídas pela Constituição Federal de 1988 e, mais grave, aceitaram os interventores das instituições externas como parte preponderante do governo nacional. Comprometeram-se com os credores e anteciparam acordos que, depois, foram extraídos do Congresso Nacional : a privatização das empresas estatais, o repasse aos credores de pagamento da dívida externa, que atingiu 233 bilhões de dólares em (1999); a efetivação do ajuste fiscal; as reformas do Estado e Administrativa. Esse compromisso com as agências financeiras externas contribuiu para a implementação de uma política econômica voltada para os interesses das instituições financeiras em detrimento da produção, da geração de empregos, provocando queda das atividades agrícolas, desvalorização da economia real nacional, compressão dos investimentos sociais e educacionais, redução do desenvolvimento econômico e social internos. O governo federal e as elites dirigentes representadas no Congresso Nacional e nas instituições burocráticas oficiais comprometeram-se com a manutenção de taxas de juros elevadas; delegaram ao Fundo Monetário o controle mensal de sua política monetária e o disciplinamento trimestral de sua política fiscal e aceitaram repassar ao FED- Banco Central Norte-americano- o controle de suas reservas, caso elas caiam até US\$20 milhões de dólares ( Fiori. L. J. Folha de São Paulo.24/01/1999).

O estreitamento das mediações políticas entre o governo brasileiro e os gestores do Banco Mundial/ Fundo Monetário acontece num quadro “de um novo regime de acumulação, que de minha parte denomino de regime de acumulação mundializado sob dominância financeira. Fruto do liberalismo e da desregulamentação prestes a se completar, dos movimentos de capitais ou fluxos financeiros, dos investimentos diretos e do comércio internacional (Chesnais. 1998:26).” Os sobressaltos que vinham desestabilizando a economia do país, a superação do projeto nacional desenvolvimentista, a forma política utilizada pelas

elites na valorização da concentração de rendas e a necessidade de reestabelecer e atualizar os instrumentos de apropriação da riqueza dos países periféricos, drenando-a para os pólos de acumulação permitidos, precipitaram a intervenção política e econômica dos emissários externos sob o pretexto de “ajuda” aos países vulneráveis às crises que eles mesmos haviam provocado. Essas condições de desestabilização econômica interna, de crescimento da dívida interna e externa, de queda nas atividades produtivas, de incapacidade de pagamento aos credores privados internacionais, de desemprego estrutural e de explosão das demandas sociais e educacionais permitiram ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário intervirem na política e na economia nacional e oferecerem créditos ( demorados para serem liberados), vinculando-os às rígidas cláusulas contratuais que asseguram a apropriação da riqueza pelos países capitalistas avançados.

Assim, os imperativos de rentabilidade e de segurança exigidos pelo capital financeiro internacional para desembarcar em outros países não são os mesmos buscados pelas economias nacionais nem pela sociedade. Trata-se de assistência técnico-financeira, de programas de ajuda que favorecem fundamentalmente as elites dirigentes das instituições e corporações financeiras internacionais. Essas estreitam os entendimentos com os governos, principalmente na transição de mandatos oficiais, pois é esse o momento adequado para se obter o consentimento dos governados, favorecido pela manipulação da opinião pública através dos meios de comunicação. Ressalte-se, ainda, a criação de uma sede do Banco Mundial, em Brasília, e as várias recepções oferecidas à comissão técnica dos gestores que permanecem dias no interior das instituições nacionais ( não é o caso só do Brasil), avaliando as condições do país, recolhendo dados estatísticos e diagnósticos e legislando sobre sua política interna. Esses técnicos gestores, com o consentimento do governo e das elites dirigentes, prescrevem medidas econômicas e sociais a serem executadas internamente e monitoradas pelas instituições, a fim de lograr mais e maiores rendimentos. Essas medidas provocam desestabilizações na economia e na sociedade em geral e são evidências de uma nova forma de ocupação política, mascarada pela via do *help*. De modo que, pela intimidação, retaliação, vigilância presencial e pela obtenção do consentimento dos governados, os emissários endureceram ainda mais as regras impostas ao governo local e às elites nacionais, intervindo diretamente com a retórica de ameaça de colapso incontrolável e

pela responsabilização dos governos que se omitirem de tomar medidas duras.

De fato, o que os doutrinadores de Washington almejavam eram ataques ao sistema de proteção ao trabalhador e aos direitos sociais, que tornavam a oferta dos serviços públicos dispendiosa e provocadora do déficit do Estado. Nesse ínterim, o Banco Mundial assume o comando da direção política, tornando-se o *locus* de formulação de políticas educacionais para os países em desenvolvimento e com capacidade para impor os parâmetros de rendimentos, as taxas de juros e as regras para novos empréstimos aos governos, subordinando-os a novos processos de acumulação e exigindo a drenagem da riqueza local em direção aos pólos desenvolvidos. Na sociedade brasileira, esse estreitamento das relações vem sendo claramente expresso pela subordinação do governo federal; pelo descumprimento dos Acordos de Jomtien- Tailândia, de 1990; pelo alinhamento da legislação educacional vigente; pela incapacidade para tomar medidas políticas independentes, pela banalização das desigualdades regionais e sociais e das propostas das oposições; pela despolitização das relações econômicas; pelo enfraquecimento das instituições jurídicas, sindicais, sociais e educacionais; pela subordinação dos poderes legislativo e judiciário, pela fragilização dos partidos políticos e pelas tentativas de redução da vida democrático participativa.

No plano econômico, acirraram-se as estratégias da dependência externa e os empréstimos foram favorecidos pelo aumento da liquidez internacional, facilitando a elasticidade da oferta de bens de consumo e a expansão da massa de consumidores para os produtos importados. Eram visíveis, apesar do tratamento superficial, os desequilíbrios na balança de pagamentos, o endividamento com credores no exterior para financiar investimentos especulativos e a alienação do patrimônio nacional.

As políticas assentadas na auto-regulação do mercado não cumpriram com as promessas de crescimento e nem as de recuperação social que se supunha resultarem da liberalização; ao contrário, colocou o governo e a sociedade civil frente a outros desafios. Um a tendência afinada com os interesses externos, visível no tratamento dado à educação como indústria, não medindo ações e procedimentos para sua efetivação. Subjacentes à essa política, projetaram-se rendimentos econômicos e difusão de valores morais e ideológicos, condutas e comportamentos desejáveis. Outra, as tendências diferentes, afirmando que a

democratização, a justiça social e a qualidade da educação básica pública não acontecem pelo jogo espontâneo de forças de mercado. Afirmam, ainda, ser a apropriação dos bens culturais e educacionais por parte dos desfavorecidos a via de desenvolvimento humano e de crescimento regional e nacional. Essas duas tendências políticas, uma de orientação utilitarista, pragmática e mercantil; e outra, voltada para a formação, humanização e socialização, estiveram presentes nos embates e dissensos durante a feitura da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e do Plano Nacional de Educação (1997).

Com essa travessia de acelerada dependência, de concentração de rendas e de exclusão social, os anos 80/90 demandariam ações duras que rompessem com as formas tradicionais e instaurassem as formas modernas e competitivas. Impondo sua posição política, o Banco Mundial e Fundo Monetário inundaram os Estados da América Latina, particularmente o Brasil com a doutrina e as promessas neoliberais. O pressuposto assumido pelo Banco preconizado por T. Schultz, enfatiza que o capital humano, de que cada indivíduo é portador potencial, favorece o desenvolvimento de capacidades e habilidades vantajosas para o mercado livre e competitivo. Por isso, a máxima do Banco de se utilizar o bem mais abundante dos pobres, o trabalho que promove o aumento da produtividade e mitiga a pobreza a ser explorada pelos homens de negócios (Frigotto. 1999:31).

Assim, as injunções econômicas permitiram que as formulações políticas do Banco Mundial se tornassem assertivas irredutíveis de um modelo acabado para a educação básica pública. Constata-se a partir de 1989, a transferência da pré-escola da rede estadual para os municípios e um ensino médio deserdado e sem clara definição quanto às responsabilidades dos governos das três instâncias. Simultaneamente, nesses mesmos anos, o Banco Mundial revigorou sua ênfase na privatização do ensino médio e superior ( Banco Mundial.1986: 19). A política adotada foi a prioridade do ensino fundamental, alegando maiores taxas de retorno, associada à implementação de instrumentos para a eficiência interna e externa do sistema dos quais são exemplos: o arranjo institucional da desseriação e a introdução dos ciclos e dos módulos, a avaliação institucional, a municipalização da merenda escolar, a recuperação paralela e final ( em janeiro), medidas executadas para assegurar a eficiência do sistema no Estado de São Paulo nos últimos anos.

O que se registra, na prática, é a transposição direta dos instrumentos próprios

da economia para a educação básica pública, merecendo destaque as novas formas de gestão do sistema educacional, a centralização dos mecanismos de controle e de avaliação e a prerrogativa de elaboração do currículo nacional. Isto é, a política subjacente é a de que as escolas públicas devem assemelhar-se ou espelhar-se nas indústrias e, para isso, a gestão deve ser monopolizada e fortalecida, os gestores políticos, particularmente os diretores, devem centralizar as decisões e socializar a escassez de recursos financeiros. Assim como as empresas, as escolas públicas devem ser empreendedoras, apresentar resultados condizentes aos prescritos pelo Banco e incentivar a produtividade e a competitividade, bases sobre as quais as escolas públicas devem pautar-se. A elas cabe formar consumidores dos produtos industrializados e importados, além de formar trabalhadores cordatos e eficientes, à disposição da rotatividade do mercado livre.

De acordo com essa concepção utilitarista e credencialista, são dois os eixos norteadores das funções da escola pública subjacentes às políticas em curso: formar consumidores dos produtos industrializados importados e o protótipo de trabalhador exigido pelas demandas do mercado. Ainda dentro da concepção utilitarista-credencialista, os controles - centralização das decisões e dos processos de avaliação institucional - são instrumentos punitivos, seletivos e discricionários, instituído-se formas classificatórias para as instituições e para as pessoas, fundadas no princípio de rendimento. Na retórica discursiva, alegam a necessidade de fixar instrumentos reais de controles e de direção, utilizando-os como mecanismos para melhorar o sistema, mas são as formas sutis e encapsuladas que incomodam. Exemplificando: a permanência do Conselho Nacional de Educação na condição de órgão consultivo; ênfase na educação profissional permeada de flexibilidade e adaptabilidade e dubiedade; a intransigência quanto à revisão e aumento dos percentuais do PIB para a educação pública ; a complacência diante da deformação dos instrumentos jurídico-institucionais de distribuição dos recursos públicos para a educação pública; ausência de uma política de educação de jovens e adultos concebida como direito social; a desqualificação da formação de professores e o controle ideológico, via temas transversais dos parâmetros curriculares são componentes reveladores do domínio e da direção a que foi exposta a educação brasileira, refém dos projetos de desenvolvimento econômico externo, mas que, ainda assim, consegue manter a capacidade inventiva e

propositiva que a educação pública do país demanda. Políticas socioeducacionais concebidas sem a sensibilidade frente às demandas sociais, sem a firmeza quanto aos proventos financeiros necessários e desarticuladas de um projeto nacional de desenvolvimento humano e econômico tornam-se instrumentos facilitares da intervenção externa.

As estratégias do Banco e das elites dirigentes nacionais contêm como eixos: a disciplinarização e a tentativa de ocultamento dos conflitos sociais agravados pelas políticas implementadas; a negação de apropriação de direitos e bens culturais e educacionais pelos desfavorecidos e a estabilidade para o capital financeiro. Esses eixos buscam assegurar a manutenção da ordem social, do sistema e das estruturas de poder de modo que as decisões dos gestores das instituições, dos burocratas dos ministérios, secretarias e Banco Central pairam acima das decisões dos eleitores ou dos governos estaduais e municipais vulneráveis às demandas sociais. Portanto, o mundo da ordem é o mundo do governo, da obediência às regras, do consentimento dos governados e do alinhamento subordinado. Já o mundo da desordem seria o mundo da indignação, da contestação, dos dissensos, da pluralidade e das diferenças. É esse o mundo a ser disciplinado e controlado, exigindo a composição de uma cúpula burocrática afinada com os gestores para a tomada de decisões amargas e enérgicas, mas, segundo eles, necessárias.

No caso da educação básica pública, existe uma dubiedade pois os dirigentes tratam de impor a ordem prescrita, mas a dinâmica e as ações dos diferentes sujeitos do processo encarregam-se de gerar a sua própria ordem em contraponto às medidas ditadas pelos gestores dos interesses externos. As prescrições e as medidas são de enfraquecimento das instituições escolares e acadêmicas, de desqualificação do ensino e de seus profissionais e, simultaneamente de utilização da educação pública como instrumento para mitigar a pobreza, legitimar as desigualdades, inserção no mercado de trabalho rotativo e requalificação profissional. Portanto, sua condução deve espelhar-se na ordem dirigida pelos homens de negócios e renovar-se a partir da premissa: **educação como indústria submetida às flutuações financeiras e comerciais do mercado livre e competitivo.**

Na década de 90, com a publicação do documento *Prioridades y estrategias para la educación (1996: 1-18)*, a política do Banco tornou-se mais imperativa e perpassa

pelas estruturas do sistema educacional em todo território nacional. Há uma continuidade da política anterior de barateamento dos custos educacionais e de capacidade para alterar o desenho institucional escolar, mas agrega mudanças institucionais aos sistema. As políticas para a educação básica pública de maior visibilidade na década de 90 foram<sup>3</sup>:

- Educação básica como principal, mas prioridade no ensino fundamental;
- qualidade na educação como base para as reformas educacionais;
- privatização do ensino médio e superior;
- ênfase no autofinanciamento e nas formas alternativas para captar recursos;
- descentralização e instituições escolares autônomas;
- prioridade nos resultados fundados na produtividade e na competitividade;
- convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares;
- estímulo ao setor privado: Sistema S, empresários e aos organismos não governamentais como agentes ativos no âmbito educacional, ao nível de decisões e implantação de reformas;
- redefinição das atribuições do Estado e retirada gradual da oferta dos serviços públicos: educação e saúde;
- enfoque setorial, centrado na educação formal credencialista;
- institucionalização dos sistemas nacionais de avaliação;
- fortalecimento dos sistemas de informação e dados estatísticos escolares.

No país, as estratégias de maior desestruturação do sistema educacional são visíveis na responsabilidade dos estados e municípios pela oferta da educação básica, com graves distorções na distribuição de verbas públicas; além disso as redes de ensino estadual e municipal e Sistema S constituem um sistema educacional misto, complexo que acaba não tendo transparência e dificulta a cobrança de responsabilidades. O quadro é o seguinte: As políticas para a educação pública do governo federal criou uma estrutura complexa de apropriação dos impostos públicos e de pouca transparência na redistribuição; planos de carreira verticais e hierarquizados do magistério; desseriação e instituição dos ciclos ou módulos; reclassificação dos alunos; aceleração idade/série; métodos de aprovação duvidosos; incapacidade de grande parte dos municípios para o atendimento da educação

---

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL (1995) *La enseñanza superior*. (1996) *Prioridades y estrategias para la educación*.

infantil e de 1ª à 4ª séries ( primeiro ciclo); ênfase nas políticas de privatização gradual do ensino médio e superior; congelamento do salário dos docentes; flexibilização das formas de contrato de trabalho do professor; políticas seccionadas por modalidades de ensino; promoção de parcerias privadas desiguais; favorecimento do sistema empresarial de ensino; monopólio da produção e distribuição do livro didático; incentivo ao uso de equipamentos tecnológicos; exames nacionais de avaliação e a educação à distância. Essa é a **indústria da educação pública** instituída, materializando-se as políticas imperativas deliberadas no exterior, cujas prioridades assentam-se nas decisões financeiras e econômicas.

Esse pensamento político é assumido pelos cúmplices do governo federal, e, nesse sentido, a educação básica pública brasileira está sujeita a uma política de natureza redistributivista-contencionista-reformista, que produz e reproduz as condições para a intervenção política e educacional dos emissários do Banco Mundial. Entre elas, a intransigência do governo federal quanto à compressão dos gastos públicos; a institucionalização de alternativas de financiamento; os procedimentos visando tornar o tempo da pesquisa equivalente às demandas do capital; os gastos com reuniões preparatórias, com consultorias de especialistas, viagens e hospedagem para a comissão do Banco Mundial/Fundo Monetário; as teleconferências com gestores, diretores e autoridades regionais, nacionais e internacionais; os programas de treinamento e assessorias. Também ocorre a geração de condições para a instauração das indústrias complementares: de publicações especializadas, de equipamentos pedagógicos e técnicos; de merenda escolar; de transportes escolares; de produção e distribuição do livro didático; de marketing e propaganda oficial; de confecções de vestimentas escolares; de cursos preparatórios para vestibular; de materiais escolares diversificados; de cursos supletivos; de especialistas na elaboração e implementação dos processos avaliatórios; de terceirização dos serviços de limpeza e de construção civil por empreiteiras encarregadas da edificação e manutenção da estrutura física.

A premissa do Banco Mundial, de priorizar a educação primária ( ensino fundamental), considerando-a o principal vetor de contribuição para o crescimento econômico, foi uma retórica amplamente difundida pela propaganda oficial e pelos meios de

comunicação (Leher.1998:213). Na realidade, a ausência de uma crítica radical a essa premissa e a complacência institucional do governo federal às deliberações externas almejam destruir o direito à educação pública enquanto riqueza dos povos e das nações em desenvolvimento. Do alívio à pobreza passou-se às situações de aumento da pobreza e, com ela, à exacerbação da exclusão social e da violência em meio à resistência dos setores organizados da sociedade civil. O próprio Banco reconhece que, em alguns países, o ajuste aumentou o desemprego, enquanto a matrícula no primário (1º ciclo) e os níveis nutricionais dos pobres desabaram ( Leher.1998:215; Fischer e Husain.1990:24 e Chossudovsky. 1999: 60). No CAS- Country Assistance Strategy são mencionados os altos níveis de pobreza urbana com um setor informal grande, altos índices de violência, de crimes, invasões de terras constantemente e disparidades no desenvolvimento regional.

Como síntese parcial, este estudo registra que, nas políticas e estratégias do Banco Mundial para a educação pública brasileira, entre 1985 e 1996, delineavam-se com consistência os meios para a transferência desse serviço público para ser redefinido segundo leis do mercado; a subordinação do governo federal e de parte dos estaduais às irredutíveis cláusulas contratuais; a anuência desses governos em relação às medidas para contenção de gastos públicos e às medidas do ajuste fiscal; a promoção de reformas educacionais em todos os níveis, visando ao auto financiamento do ensino médio e superior; o controle sobre os processos de avaliação que possam apresentar os resultados estabelecidos pelo Banco; a redução de investimentos públicos na educação pública e nenhum incremento dos atuais percentuais do PIB; o fortalecimento dos vínculos entre a educação e o trabalho de modo a atender às necessidades do livre mercado e a estimulação à competitividade e à produtividade nos serviços públicos.

A essa política subordinaram-se governos e elites dirigentes, numa atitude de reconhecimento de que as prescrições externas devem prevalecer sobre os interesses e demandas nacionais, apesar do repúdio de setores da sociedade. Os Ministros da Educação dos últimos governos<sup>4</sup> reafirmaram a política de centralidade para a educação básica pública e subordinaram as propostas da sociedade brasileira às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário, seja pela forma de condução dos processos decisórios, seja pela

---

<sup>4</sup> Ministros da Educação: Carlos Chiarelli e José Goldemberg ( 1990-92), Murilo de Avelar Hingel ( 1992-

concordância quanto à redução dos recursos para a educação básica pública, inserindo-a no cômputo geral do ajuste fiscal do governo federal. Como estratégia política, o governo federal reconhece que o país deve tomar como nacionais as macropolíticas externas dirigidas à economia e reaplicá-las na educação pública nacional. Sendo assim, as políticas para a educação básica são resultantes das decisões externas dos gestores do Banco Mundial/Fundo Monetário, dos interesses do governo federal e das elites dirigentes representadas no Congresso Nacional e das forças sociais organizadas na sociedade civil.

A intervenção e o consentimento, dois pilares das mediações, trazem à tona o diferenciador em relação às tradicionais formas de ocupação política dos países periféricos pelos capitalistas desenvolvidos. A intervenção sistemática do Banco Mundial e o consentimento do Estado brasileiro expresso nas atitudes do Ministério da Educação evidencia a longevidade e ampliação da política redistributivista-contencionista - reformista. A adoção de medidas jurídico-constitucionais capazes de reordenar o sistema educacional dos estados e municípios e de reafirmar o controle sobre o financiamento público e sobre os processos de avaliação institucionais fazem parte de uma realidade que expressa a intervenção externa e o consentimento das elites dirigentes e do governo federal.

### 3.6. O consentimento pela via dos Planos Nacionais de Educação

Nesta seção, o estudo analisa as estratégias de intervenção gerenciadas pelo Banco Mundial na formulação dos planos nacionais de educação no Brasil. Há cinco décadas, o Banco Mundial vem fomentando políticas de ajuda mútua, de cooperação técnico-financeira e de empréstimos com contrapartida, particularmente para os países da América Latina. Atualmente, a posição do Banco Mundial como coordenador político e econômico da cooperação técnica internacional aos Estados devedores e deles exigindo o consentimento, seguido de ampla margem de manipulação na redefinição das políticas sociais e educacionais, alterou significativamente os processos decisórios.

Nunca é demais esclarecer que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são instituições financeiras guardiãs dos interesses do capital e não entidades filantrópicas. Os seus diretores executivos são membros dos países capitalistas avançados e as duas instituições estão desenvolvendo, na região, papéis políticos como co-gestores dos governos. No início, ao Fundo Monetário cabia fixar as políticas e normas para o desenvolvimento, auxiliar os governos com dificuldades em seus balanços de pagamentos, conceder empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas e determinar a conduta política dos países credores; ao Banco Mundial cabia a tarefa de proporcionar o financiamento de projetos específicos para fins produtivos, mediante capital próprio e outros fundos captados dos países membros e prestar assistência técnica aos projetos setoriais.<sup>1</sup>

Ressalte se também que os fundamentos políticos ideológicos do Banco Mundial estão essencialmente voltados para a prioridade do capital e das formas de reproduzi-lo. Suas referências são os teóricos monetaristas da Escola de Chicago, Milton Friedman e Friederik Von Hayeck, teóricos dos princípios neoliberais, e o doutrinário composto pelas dez medidas preconizadas por John Williansom e consensuadas em Washington (1989). São esses os fundamentos políticos e ideológicos que estão fomentando a redefinição das políticas para a educação básica da América Latina,

---

<sup>1</sup> FONSECA, M. (1998c) O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. In: **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo. Vol. 24. N.1. p. 38.

particularmente do Brasil. Da força e das promessas do neoliberalismo advêm as medidas adotadas no campo da economia e reaplicadas no âmbito educacional. O que se constata, em relação ao âmbito das políticas educacionais nacionais, é a incorporação gradual aos procedimentos, às ações, à mentalidade e aos conceitos econômicos manipulados pelo Banco Mundial como racionalidade de custos, prioridade nos resultados e nos rendimentos, eficiência, produtividade e competitividade, segundo a ótica dos formuladores externos.

A conjuntura que se implantou no país, em 1985, continha o malogro dos insuficientes planos e programas econômicos e a efervescência das mobilizações das associações acadêmicas e sindicais e das organizações não governamentais. A dívida social, acelerada nos anos de autoritarismo, demonstrava que 20% da população economicamente ativa estava desempregada e subempregada. A taxa média de desemprego, em 1985, correspondia a 7,3% e, em 1986, a 4,68%; com extrema e crescente concentração de renda: 37,6% das famílias na faixa de pobreza absoluta, carências habitacionais e de infra-estrutura básica, mortalidade infantil elevada e forte tendência para aumento da criminalidade, enfim miséria e pobreza (NEPP/IE.1988.123.). As forças democráticas passaram a reivindicar o atendimento das demandas sociais, educacionais e econômicas num universo de agravamento das condições de vida e de trabalho.

De 1985 em diante, a idéia de reforma do Estado foi absorvida dos meandros externos e anunciada na agenda governamental sob a égide do pressuposto de redução dos custos do Estado, do equilíbrio das contas públicas, da diminuição do déficit público, da aquisição de mais agilidade para o Estado, da transferência dos serviços públicos para o setor privado. As críticas dos neoliberais eram direcionadas às políticas sociais dos governos. Diziam que o déficit público era decorrente do atendimento às demandas eleitorais, sindicais ou de pressões das organizações, o que resultava no orçamento desequilibrado, no endividamento e nos processos inflacionários. A alternativa seria a adoção de medidas constitucionais que contivessem os governos dentro orçamento e a fixação dos instrumentos de controle fora das instituições representativas. A rígida regra acordada entre diretores do Banco Mundial, do Fundo Monetário e o governo brasileiro

foi a limitação das ações do poder público, principalmente quanto às demandas dos eleitores, das entidades e associações (Peroni.1999:34).

A forma como a educação pública foi apropriada pelo poder público para ser o instrumento legítimo de persuasão das reformas nos setores públicos e a disposição dos governos em restringir e obstruir os direitos sociais, entre eles os educacionais, revelam as políticas fixadas pelo governo federal. Por isso, para pensar as políticas para a educação básica pública, são necessárias algumas considerações: a educação enquanto prática social tendo como horizonte as mudanças no Estado brasileiro; as mudanças no capitalismo em geral que se qualificam pela destruição, renovação e reprodução; o processo de manutenção constante do domínio dos países capitalistas avançados sobre os periféricos; os tipos de mudanças realizadas no Brasil, caracterizadas pela condução “por cima e pelo alto”, inibindo a participação e as alterações significativas; a herança colonial sempre atualizada, renovada e casuística, prevalecendo a incapacidade de integração social; o predomínio da descontinuidade dos projetos, programas e reformas e a manutenção dos tradicionais procedimentos políticos revestidos de novos.

Esse elementos presentes na sociedade brasileira reproduzem-se e expressam-se nas políticas para a educação pública nacional. Os processos decisórios conduzidos através da manifestação das entidades, associações e sindicatos quase sempre acabam frustrados e substituídos por atitudes que resultam de manobras casuísticas, obstruções e impedimentos, de modo que prevalecem as políticas geradas nos gabinetes governamentais locais ou no exterior. Ao longo destes anos, a história da educação pública tem sido a história das lutas dos trabalhadores pelo desmonte de privilégios das minorias, pela efetiva responsabilidade do Estado nos serviços sociais e pelo direito à formação voltada para vivências de cidadania e fundada nos valores democráticos.

Durante o processo de redemocratização do país, as discussões no âmbito educacional foram pendulares, girando em torno do binômio quantidade versus qualidade de ensino. A ênfase foi colocada na qualidade, considerando-a um atributo indispensável da educação pública com vistas à formação para a cidadania, para a participação democrática e para a transformação social.

A partir de 1988, com alguns resultados favoráveis, a sociedade civil tem se deparado com uma avalanche de políticas para educação pública formuladas pelo governo, mas que se diferenciam das anteriores pela capacidade que têm de regular a exclusão social por força de lei, pela criação de formas e meios para que muitos produzam para usufruto das minorias, pelo distanciamento da moralidade e pela transformação das medidas ilegais em legais. As diferenças vão muito além. Cada vez mais fortalecido, o Estado brasileiro promove práticas de discriminações, de classificações e de fragmentações, destrói a memória histórica e os valores morais, incita o uso em si de equipamentos técnicos, inibe os vínculos das pessoas com as instituições, encobre a identidade nacional, promove distorções nas formas de financiamento público, define como prioridades o sistema financeiro e os interesses do capital transnacional, abdica dos serviços sociais essenciais para o país, dos investimentos para a produção da ciência e de tecnologia, da produção industrial nacional e da geração de empregos.

A sociedade brasileira integra políticas oriundas das instituições externas e aquelas cuja demanda emergiu das entidades e associações. As políticas educacionais nacionais constituem-se por ações e atos políticos intencionais e institucionais, prescritos pelo governo federal, a fim de imprimir, de ordenar e de controlar os rumos da educação em todo o país. Expressam, ainda, os resultados dos acordos realizados entre os governos, os gestores de políticas externas e os múltiplos interesses internos dos sujeitos nacionais. Mas, as políticas educacionais nacionais também se constituem pela intensidade de forças que se manifestam nas entidades acadêmicas, científicas e sindicais para proporem e fazerem aprovar, nas instâncias legais, suas propostas e projetos de leis; pela história de lutas e de conquistas dos sujeitos sociais envolvidos; pelas práticas culturais e pelas ações regionais que lhes dão configuração local. Esses elementos são contrapesos críticos nacionais às políticas educacionais oficiais, e, por isso, o campo das políticas sociais e educacionais tornou-se conflitivo, plural, complexo, espaço de manipulação e de uma intrincada rede de disputas econômicas e político-partidárias, com impacto nas últimas reformas educacionais.

Em sentido amplo, as políticas para a educação pública respondem às questões decorrentes do modelo econômico; às mediações colocadas entre os interesses das

corporações internacionais, das elites conservadoras nacionais e os da sociedade civil nas definições de prioridades. Na conjuntura que se constituiu nos anos 1985-1996, as políticas educacionais tornaram-se instrumentos políticos eficazes de persuasão, viabilizando o controle e a disciplina imprimida pelo governo, mas também estão eivadas dos pressupostos do modelo de desenvolvimento econômico prescrito e dirigido pela equipe das instituições financeiras e pelo ministério e secretarias de educação do país. O ajuste estrutural direcionado para novo reordenamento da economia possui, no seu interior, as medidas a serem reaplicadas na educação básica pública. O ajuste estrutural econômico completa-se através do ajuste estrutural educacional; mais incisivamente, reutilizam-se as prescrições da economia para o âmbito educacional, negligenciando os avanços e as conquistas dos princípios democráticos tão caros à humanidade.

No decorrer da análise, constatou-se que o programa econômico do governo brasileiro não pode ser lido apenas em seu viés economicista (Coraggio.1996:95; Nogueira.1998:117), pois seu caráter político-ideológico é inequívoco (Leher.1998.227). Neste sentido, as políticas educacionais constituem parte do contexto das reformas econômicas impostas à América Latina e monitoradas pelos gestores do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. “ É importante fixar que os nexos entre o campo econômico e o educacional internos têm igual correspondência com o Plano de Estabilização Econômica e Desenvolvimento e as deliberações contratuais invioláveis do FMI e Banco Mundial. Em outras palavras, as reformas na educação não são estranhas ou contraditórias ao Plano de Estabilização, ao contrário, estão em consórcio com os objetivos econômicos, contribuindo para a reestruturação produtiva e, sobretudo, para criar as condições políticas necessárias a uma estabilização prolongada (Leher.1998:228)”.

Na prática, no país, as instituições educacionais, ao contrário do apregoado, ocupam centralidade nas políticas e nas estratégias do Banco Mundial com aquiescência do governo federal, dos Ministros da Fazenda, da Educação e dos Secretários de educação dos estados e municípios. As políticas para a educação básica e para o ensino superior representam parte significativa e intrínseca do projeto de desenvolvimento dirigido pelas âncoras financeiras, com anuência dos ministros e secretários da educação, mas não sem resistências e sem distorções pelos setores diretamente envolvidos com a

educação básica pública. Cabe, aqui, um resgate da memória histórica do país. No âmbito político, a centralização do processo decisório no executivo federal é uma característica essencial do Estado capitalista no Brasil fortalecida pelo atrofimento do poder judiciário e pela pouca cultura de partidos políticos, incapazes de constituírem um legislativo autônomo e complementar para o exercício do governo. A centralização das políticas educacionais materializou-se na criação de complexas agências burocráticas federais e estaduais, portadoras de expressivos recursos financeiros que, em conluio com as agências multilaterais, passaram a formular, implementar, gerir políticas setoriais, aparentemente nacionais, e a controlar um fundo financeiro de magnitude considerável sob a vigilância do Ministério da Educação. Um registro dessa política de Estado esteve expressa na competência exclusiva do Presidente da República para fazer as nomeações de conselheiros para o Conselho Federal de Educação; na lei n. 5692/71, artigo 53, que estabelece "o governo federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação" e na normatização de currículos, programas, materiais didáticos e formação de professores e especialistas. Na cultura política do Ministério da Educação através da elaboração dos guias curriculares, do favorecimento aos cursos de licenciaturas curtas e das facilidades para a abertura das indústrias do ensino privado, da exploração do ensino supletivo, dos cursos preparatórios para vestibular e do monopólio de produção e distribuição do livro didático.

Outra face da centralização política foi tratar os interesses particulares como públicos, favorecendo uma intrincada rede de enriquecimento privado às expensas do público (Fagnani.1998:187). Assim, a expansão quantitativa do número de matrículas em todos os níveis estava ligada à rede de interesses empresariais: das construtoras, dos produtores de livros, dos equipamentos escolares, dos fornecedores da merenda escolar, dos dirigentes das escolas filantrópicas, das fundações, das autarquias de ensino e dos institutos. Essa rede de interesses privados também se faz presente nos programas de concessão de bolsas de estudo, administrados pela fundação de assistência ao estudante - FAE-; no programa nacional do livro didático; no programa nacional da merenda escolar e nas concessões, isenções e incentivos fiscais para empresas privadas que desenvolvam atividades educativas. Essas práticas de identificar os interesses particulares como

equivalentes às necessidades públicas são verificáveis nas licitações de construção, de ampliação e reforma das escolas; na contratação de professores sem concurso; no comissionamento do professor para outros cargos administrativos ou para os cargos de confiança ou ainda para ficarem à disposição nas delegacias de ensino. No nordeste e centro-oeste, tornou-se recorrente a prática de contratação de professores leigos ou com insuficiente formação profissional para o exercício do magistério em troca de salários indignos e à mercê dos coronéis políticos locais.

Durante o governo da tecnocracia militar, os princípios da centralização dos processos decisórios, do autoritarismo e da dominação foram os instrumentos políticos do Estado para assegurar a estabilização econômica e as reformas estruturais impostas no plano econômico e social. Após anos de cerceamento da liberdade, de governos e decisões autoritárias, de políticas centralizadas e circunscritas aos gabinetes governamentais, a partir das eleições indiretas realizadas em 1985, o país, lentamente, retomou o caminho da democracia. No plano partidário, o aparecimento dos partidos políticos, o fortalecimento de campanhas e dos movimentos populares em prol da redemocratização política e de maior participação social nas decisões possibilitaram a abertura de espaços públicos para a elaboração da Constituição de outubro de 1988.

No âmbito educacional, merecem destaque os planos nacionais de educação. O plano nacional é um instrumento de conteúdos sistematizados através do qual o governo imprime e coordena a direção educacional do país. Nesse sentido, quando proposto, é um guia de ação do governo, supõe clareza de objetivos para se atingirem metas prioritárias ou setoriais, mas o que subjaz à finalidade de um plano é a suposição de que a vida social possa ser ordenada, reordenada, construída e reconstruída pela ação racional do ser humano como ser social.<sup>2</sup> Portanto, os planos nacionais de educação são instrumentos de racionalidade científica, técnica e financeira de viabilização e de implementação das políticas educacionais (Saviani.1998:75)

A idéia de plano, no âmbito da educação pública, remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, entendido como um instrumento de

introdução da racionalidade científica no campo da educação, em consonância com o ideário escolanovista. Segundo Anísio Teixeira, “um plano, mais do que pedagógico ou mesmo administrativo, é um plano político, pelo qual se faz possível uma ação conjunta, sob a responsabilidade mais imediata dos governos da União, dos estados e dos municípios, no esforço comum pela emancipação do país. O Plano Nacional fixa as metas a atingir, deste modo assegurando unidade de ação, mas descentraliza a execução, confiando-a aos estados e, por meio destes, aos municípios (Teixeira.1971:116).”

Esses planos, por tradição, têm sido elaborados sob a incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse fim. Ostentam, quase sempre, programas ou projetos com características setoriais, pontuais e enfoques economicistas e reducionistas. A maioria deles são peças burocráticas e vinculam educação e desenvolvimento, visando à formação de recursos humanos e à apropriação do capital humano, sem conceber a educação como instrumento a serviço de todos, que enseje aumentar a probabilidade da criação científica, artística e cultural, resultando na emancipação social e política.<sup>3</sup> Mas, a complexidade das polarizações, dos pactos e os consensos que caracterizam o encaminhamento político brasileiro secundarizaram o modelo de políticas públicas e, entre elas, as educacionais.

Durante o Estado Novo (1937-1945), o plano nacional de educação convertia-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional. Já no período da redemocratização de (1946-1964), persistiram duas visões de plano de educação: uma, composta por aqueles que se aglutinaram em torno do modelo nacional desenvolvimentista, que atribuía ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país, libertando-o da dependência externa; outra, dos que defendiam a iniciativa privada na condução do modelo econômico, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e criticando a política de monopólio estatal do ensino.<sup>4</sup> (Cury.1984; Cunha.1991; Cunha.1981). Contudo, o termo políticas educacionais

---

<sup>2</sup> CURY, Carlos R. J. (1998) O Plano Nacional de Educação: duas formulações. In: **Cadernos de Pesquisa**. N. 104. Julho.p.162 a 180. Em **Aberto** (1993) Plano Decenal de Educação. Brasília. n. 59. Volume 3..

<sup>3</sup> IICONED (1997) **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte.

<sup>4</sup> SAVIANI, D. (1998) **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. São Paulo. Autores Associados. p. 75-80

só adquiriu significado a partir da Lei de Diretrizes e Bases (1961), quando o governo federal sistematizou um conjunto de medidas de planejamento global para a educação nacional.

Em 1964, com o regime militar instaurado, a educação pública tornou-se a chave do modelo de crescimento econômico e do formato de sociedade que se desejava implantar. As políticas para a educação pública foram gestadas por tecnocratas, com valorização do Ministério do Planejamento, cujo ideário era a segurança nacional e a subordinação do Ministério da Educação.<sup>5</sup> A matriz das políticas educacionais foi articulada pelo projeto global de desenvolvimento nacional e as políticas proposta inscritas em programas governamentais mais amplos de acordo com as estratégias adotadas pelo regime burocrático autoritário. Cunhou-se, assim, o desenho institucional verticalizado das políticas educacionais, ou seja, os objetivos setoriais eram derivados dos quadros de metas globais, de motivações patrimonialistas, de interesses corporativos dos movimentos de resistência às mudanças cimentadas pelo clientelismo e corporativismo tradicionais. O arcabouço jurídico-institucional e o cunho político-partidário dos programas e das estratégias prioritárias estabelecidas para o nível nacional deveriam ser reaplicados nos níveis regionais, estaduais e municipais com os ajustes apropriados.<sup>6</sup>

Nos anos sessenta, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/1965), compunha-se de planos setoriais, sendo um deles, o Plano Nacional de Educação. Mas, em decorrência da conjuntura política e econômica do período, os planos setoriais limitaram-se a programações superficiais e medidas assistencialistas, na maior parte das vezes pontuais, fragmentadas e desconexas. Progressivamente, os planos foram se convertendo em documentos de políticas, na medida em que compunham um conjunto de intenções a serem traduzidas em decisões, através de programas, de projetos e de medidas financeiras concretas<sup>7</sup>.

**O I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972/1974)** integrou um conjunto de medidas negociadas nos acordos MEC-USAID, afirmando o alinhamento do

---

<sup>5</sup> SOUZA, M. Inês. (1981) **Os empresários e a política educacional pós 64**. Petrópolis. Ed. Vozes.

<sup>6</sup> GUSSO, D. A. (1993) Plano decenal de educação para todos- para uma nova matriz de políticas públicas de educação. P. 4. In: **Em Aberto**. Brasília. ano.13. n. 59.

governo nacional com gestores políticos norte-americanos. No âmbito interno, a Lei n. 5.540/68 - Reforma Universitária - e a Lei n.5692/71, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, foram traduções dessa política que cumpria um duplo objetivo. De uma parte, dar continuidade à ampliação da oferta quantitativa do ensino fundamental, oferecendo formação mínima e pouco qualificada para a maioria da população, que permitisse a inserção dependente no contexto produtivo e competitivo; de outra parte, formar uma elite técnico-burocrata qualificada, capaz de manter-se no processo de importação de tecnologias rumo à modernização. Essas políticas educacionais resultaram na fragmentação e nas disfuncionalidades do sistema, na medida em que um moderado aumento de matrículas estimulou os interesses corporativos das empreiteiras na construção de escolas públicas, na proliferação de universidades federais, no crescimento das faculdades de ensino superior privado e na legitimação das licenciaturas curtas.

Nessa perspectiva, do ponto de vista ideológico, na mentalidade e nos procedimentos institucionais, as políticas educacionais vêm, nas duas últimas décadas, alinhando-se às políticas e estratégias do Banco Mundial. A ênfase no rígido controle de investimentos para o setor público, a aprovação de empréstimos para educação condicionados a resultados definidos a priori pelo próprio Banco Mundial, a política de racionalização da educação pública com estreitamento dos vínculos para o trabalho e o componente retórico de que o desenvolvimento de recursos humanos não só ajuda a aliviar a pobreza, mas também contribui significativamente para o crescimento da produtividade nacional foram os pressupostos afirmados pelas instituições financeiras externas e direcionados aos países solicitadores de créditos. O Banco Mundial, por meio de suas políticas setoriais, explicitou as necessidades básicas de aprendizagem dos anos 70 e, reconhecendo a expansão do sistema educacional como produto do crescimento demográfico e das novas demandas sociais, com capacidade de pressão sobre os demais níveis, estabeleceu medidas para contê-la e discipliná-la, recorrendo, para isso, a critérios estritamente do mercado (McNamara.1974:87). O Banco através de avaliações constantes dos resultados do desenvolvimento econômico e de medidas corretivas da demanda

---

<sup>7</sup> FAVERO, O, HORTA, J. e FRIGOTTO, G. (1992) Políticas educacionais no Brasil: desafios e propostas. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. n. 83. novembro. p.6.

potencial e efetiva de recursos humanos, pressupunha coibir os desequilíbrios entre sistema educacional e mercado de trabalho.<sup>8</sup>

A incorporação das políticas educacionais às políticas e estratégias das agências de créditos externos foi visível no ensino superior- reforma universitária, Lei n. 5.540/68- e no ensino de 2º grau profissionalizante - reforma do ensino de 1º e 2º graus, Lei n. 5692/71. Para o segundo grau, o preceito da Lei 5692/71, no artigo 53, afirmava que o governo federal estabeleceria e executaria planos nacionais de educação e, no parágrafo único, determinava que o planejamento setorial da educação deveria atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo. No art.3,§III, para o ensino de 2º grau, o Conselho Federal de Educação fixava, além do núcleo comum, o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou para o conjunto de habilitações afins. Nas duas reformas estava presente o caráter racional-instrumental e credencialista-utilitarista das políticas macroeconômicas que determinavam e determinam, em grande medida, as políticas educacionais, ou seja, a subordinação do sistema educacional nacional aos parâmetros ocupacionais e rotativos da economia internacional.<sup>9</sup> Durante os governos militares, a verticalidade e a centralização dos processos decisórios foram renovadas, e a política de planos básicos para a ciência e a tecnologia esvaziada. Prevaleceu o **II Plano Setorial de Educação e Cultura -PSEC-(1975/1979)**, elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura com auxílios externos decorrentes dos acordos MEC-USAID e baseado na Teoria do Capital Humano de T. W. Schultz, afirmando o valor econômico dos investimentos em educação submissos ao Ministério do Planejamento.

No governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), o **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985)** acompanhava o espírito da abertura política. Reportando-se aos parâmetros e orientações externas, o III PSECD propunha oportunidades educacionais escolares dirigidas às populações rurais e das periferias urbanas, mudanças e inovações curriculares e metodológicas, implantação de formas alternativas de educação de jovens e adultos, maior aproximação entre

---

<sup>8</sup> BRACHO. Teresa (1992) **El Banco Mundial frente al problema educativo: Un análisis de sus documentos de política sectorial**. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas- CIDE p. 25

<sup>9</sup> GERMANO (1994) Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil-1964-85. In: **Cadernos CEDES- Políticas educacionais na América Latina**. Campinas. n. 34. Papirus. p. 45-56.

universidade e ensino fundamental, além de medidas descentralizadoras dos poderes decisórios e de gestão do sistema. A conjuntura de abertura política favoreceu a mudança de concepção sobre a educação, que se tornou a ferramenta para diminuir as desigualdades sociais e econômicas. Assim, a educação passou a ser considerada a chave para os benefícios do crescimento econômico, como investimento rentável para fomentar a participação política e instaurar os princípios de uma sociedade democrática. No plano político, houve um reconhecimento da pobreza, e a educação passou a ser concebida como parte integrante das políticas macroeconômicas externas e nacionais. Em seus documentos, o Banco Mundial afirmava imperativamente sua política:

*la educación es un elemento crucial de la estrategia del Banco Mundial para ayudar a los países a reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida mediante el crecimiento sostenible y la inversión en el capital humano. Esta doble estrategia exige que se promueva el uso productivo de la mano de obra, que es el principal activo de los pobres, y se suministren servicios sociales básicos a los pobres.*

*La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos. La educación, y especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye también a reducir la pobreza al aumentar la productividad del trabajo de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al equipar a las personas para que participen plenamente en la economía y en la sociedad. Además, la educación contribuye al fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, a la creación de una capacidad nacional y al buen gobierno, que son todos elementos críticos cada vez más reconocidos para la aplicación efectiva de políticas económicas y sociales racionales.<sup>10</sup>*

Em consonância com os programas econômicos deliberados no exterior, as políticas educacionais serviram de instrumento de propagação das desigualdades sociais e regionais, quando ofereceram à população desfavorecida projetos e programas voltados para a pseudoalfabetização e pseudoprofissionalização, quando adotaram critérios de avaliação e aprovação duvidosos e práticas minimalistas de ensino, quando aceitaram a

---

<sup>10</sup> BANCO MUNDIAL ( 1996) *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington. D. C. p. 21

subordinação da educação básica pública às regras do mercado e favoreceram a desqualificação da profissão de professor em todos os níveis.

No período compreendido entre 1964 e 1985, a idéia de plano converteu-se num instrumento de racionalidade tecnocrática consonante à concepção tecnicista de educação. O governo federal, utilizando-se dos empréstimos externos e do consumo de equipamentos técnicos, mas alinhado à racionalidade instrumental e empurrado pelos descontroles econômicos externos e internos, propôs o **III Plano Setorial de Educação e Cultura - PSECD - (1980-1985)**, com medidas compensatórias, redistributivistas e ações corretivas temporárias, através dos programas governamentais. Entre eles: o Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o meio rural -PRONASEC, e o Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o meio urbano - PRODASEC- dentro de um acelerado quadro recessivo na economia e com agravamento das demandas sociais.<sup>11</sup> Esses programas especiais, financiados pelo Ministério da Educação no início dos anos 80, destinavam-se ao atendimento de populações desassistidas do meio rural e periferias urbanas visando ao aumento da produtividade da população carente, conforme previa a política do Banco Mundial de alívio da pobreza, de barateamento dos custos escolares, de estímulo às atividades não-formais, limitando-se à alfabetização e às quatro séries iniciais de ensino.

No governo da Nova República, a questão social reformista entrou na agenda governamental e foram identificadas as principais carências e prioridades, visando ao enfrentamento dos desequilíbrios sociais e educacionais acumulados. Com base em diagnóstico, foi elaborado, em 1985, o **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República PND-NR**, desdobrado em programas emergenciais. As estratégias delineadas apoiavam-se em ações de natureza e temporalidade distintas. De um lado, as medidas de caráter emergencial visavam a objetivos de curto prazo, sobretudo quanto à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta. De outro, as medidas de caráter estrutural visavam alcançar os objetivos de maior prazo, davam prioridade ao crescimento econômico sustentado, com ampliação de emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de

---

<sup>11</sup> GERMANO, J. W. (1994) **Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985**. São Paulo. Editora Cortez. Unicamp. NEPP/IE (1987) **Relatório sobre a situação social do país**. Campinas. Ed. Unicamp.

renda e de riquezas, além de incorporar, na agenda governamental, questões historicamente excluídas- a reforma agrária, o seguro desemprego, a revisão da legislação trabalhista e sindical e a revisão das estratégias autoritárias das políticas sociais - a fim de promover a descentralização político-administrativa, a ampliação dos canais de participação e de controle social nos processos decisórios, a redefinição do padrão regressivo de financiamento, a universalização do acesso e a ampliação dos seus impactos redistributivos.<sup>12</sup>

A meta prioritária da Nova República foi a oferta da escola pública, universal e gratuita para todas as crianças, na idade entre 7 e 14 anos, bem como a garantia da permanência dos alunos durante todo o período da educação fundamental; mas, na prática, a educação pública continuou com a estrutura seletiva e excludente, alimentada por medidas descontínuas, rupturas sucessivas e predomínio dos interesses privados sobre os coletivos e históricos. De fato, as políticas educacionais foram insuficientes para cobrir o déficit educacional e, baseadas em programas complementares e setoriais, foram incapazes de capitanear políticas que fizessem avançar propostas substantivas de superação dos problemas estruturais, de qualidade e de insuficiências.

As políticas educacionais vindas dos anos setenta propiciaram um aumento moderado de matrículas no ensino fundamental (1º grau) ainda que insuficiente, mas permitiram também que aflorassem os problemas de acesso e de permanência, as altas taxas de evasão e de repetência, a baixa qualidade do ensino, as carências e a inadequada formação de professores, a desarticulação entre os conteúdos de ensino e a vida e o descompasso entre a elaboração dos programas e o cronograma de desembolso dos recursos.<sup>13</sup> De fato, o governo da Nova República sinalizou intenções de uma política de desenvolvimento sintetizada na expressão “Tudo pelo Social” em que os direitos sociais intrínsecos à cidadania seriam preservados e garantidos, fazendo supor, portanto, a universalização do ensino fundamental como centralidade da educação .

---

<sup>12</sup> FAGNANI, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: **Economia e Sociedade**. Campinas. Instituto de Economia. Unicamp. vol. 8. junho.p. 215.

<sup>13</sup> NEPP-IE **Brasil 1986. Relatório sobre a situação social do país**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Instituto de Economia. Campinas. Editora da Unicamp. p-141-211.

Entre as medidas, a Emenda Constitucional n. 24/83 - Emenda Calmon-regulamentada pela Lei n. 7348, de 24/07/85, restabeleceu a obrigatoriedade da aplicação mínima, pela União, de 13% e, pelos Estados e Municípios, de 25% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, a aprovação da Emenda João Calmon, a ampliação da escolaridade obrigatória, o aumento da responsabilidade dos poderes públicos e os programas complementares formaram um conjunto de medidas insuficientes para estreitar a distância entre os objetivos declarados e a realidade concreta. Nos anos oitenta, os graves problemas estruturais do sistema educacional, em todos os níveis, revelaram o seu caráter ainda excludente, seletivo e classificatório. As linhas prioritárias foram: educação para todos; ações de universalização do acesso e da permanência da criança de 7 a 14 anos no ensino fundamental; melhoria da qualidade e eficiência do sistema educacional; expansão e melhoria do ensino técnico; erradicação do analfabetismo; prioridade educação e trabalho; desenvolvimento da educação pré - escolar; formação para o trabalho e assegurar padrões crescentes de qualidade e eficiência.<sup>14</sup>

Entre as medidas redistributivistas e assistencialistas operacionalizadas pelas políticas educacionais, criaram-se: o Programa de Educação para Todos - PET-, o Programa da Merenda Escolar e da Distribuição do Livro Didático, a Fundação Educar, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico- PEMET- e a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior GERES do MEC.

A partir de 1986, intensificaram-se as pressões do Banco Mundial sobre a equipe brasileira, impondo aos burocratas dos Banco Central, do Ministério da Fazenda, do Orçamento e do Planejamento e do Ministério da Educação as condições estabelecidas para lograr empréstimos e resultados significativos. As políticas e estratégias do Banco Mundial foram incorporando-se às políticas nacionais através das políticas sociais de combate à pobreza, de programas assistenciais à infância, da redução de investimentos nos serviços públicos e dos programas oficiais do Ministério da Educação, subordinados às exigências externas. A política redistributivista-contencionista-reformista constitui-se de

---

<sup>14</sup> MEC- BRASIL (1990) *Realizações do Ministério da Educação- período: 1985/90*. Brasília. INEP.

uma contradição: a afirmação de rigidez dos investimentos para o setores públicos e a falácia do caráter humanitário com traços sociais. Um das vias de intervenção foi a manipulação das comissões técnicas do Parlamento e dos programas setoriais<sup>15</sup> propostos pelo governo federal e pelos estaduais, alardeando medidas de melhoria das condições de ensino fundamental: o Decreto-Lei n. 21.883, de 08/12/1983 - Projeto Ciclo Básico - e o Decreto-Lei n.25.469, de 07/07/1986 - Programa de Formação Integral da Criança - PROFIC- no Estado de São Paulo, e Centros Integrados de Educação Pública - CIEPS- no Estado do Rio de Janeiro, ampliaram os problemas já existentes.

O Programa Educação para Todos - PET- de natureza populista assistencialista tinha como pontos essenciais: definição de uma proposta político-pedagógica em consonância com os reais interesses da sociedade e que preservasse as peculiaridades locais e regionais; reestruturação da 1ª série do 1º grau, visando à melhoria da qualidade de ensino; revisão dos critérios de avaliação e promoção; elevação da jornada escolar para, no mínimo, quatro horas diárias; valorização do magistério através de um piso salarial condigno, de normas democráticas para seleção e recrutamento, de planos de carreira, de amplos programas de aperfeiçoamento do magistério, além de revisão dos programas de formação de professores; ampliação dos recursos financeiros e da regularização dos fluxos; ampliação das possibilidades de acesso e de retorno à escola pública de 1º grau, através da recuperação, da expansão da rede física e da utilização dos espaços não especificamente destinados à escola e também através do provimento dos equipamentos de uso coletivo.<sup>16</sup>

Também, no biênio 1985/1986, criou-se o Plano de Ação Imediata -PAI- propondo quatro projetos prioritários: o Programa de Assistência ao Estudante; o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD-, o Programa Nacional de Material Escolar - PNME- e projetos de valorização do magistério e das oportunidades de acesso à escola.

---

<sup>15</sup> Programas Emergenciais: Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE; Programa de Suplementação Alimentar-PSA; Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes- PNLCC; em 1985 foi criado o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário e o Plano Nacional de Reforma Agrária- PNRA, e pelo Decreto-Lei n. 2.284, de 10 de março de 1986, foi instituído o seguro-desemprego, em pleno desenvolvimento do Plano Cruzado I. In: NEPP/IE. **Brasil 1986. Relatório sobre a situação social do país.** Campinas. Editora Unicamp.

Simultaneamente as essas medidas operacionais, criou-se um movimento de articulação a favor da municipalização do ensino e da merenda escolar, alardeada, desde 1986, através de vários programas, especialmente por aqueles vinculados à Fundação Educar, às propostas curriculares e à merenda escolar. Os desdobramentos das políticas educacionais no Estado de São Paulo podem ser constatados por meio da Lei Complementar 444, de 27/12/1985 - Estatuto do Magistério; do Decreto-Lei n. 20.089, de 13 01/1988, que criou os Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, num total de 54 (1998); do Decreto-Lei n.34.035/91, que criou as Escolas Padrão; do Decreto-Lei n. 30.375/89, que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino oficial no Estado de São Paulo e do Decreto-Lei n. 40.473/ 95, instituindo o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública do Estadual.

A tradição conservadora das ações assistencialistas, compensatórias e clientelísticas prevaleceu na gestão de programas sociais para os setores de saúde, habitação, previdência social, transporte público, alimentação, educação e reforma agrária, reconstruindo os canais privados às expensas das instituições estatais e com acomodação dos correligionários nas autarquias, nos institutos, nas fundações como por exemplo, na Secretaria Especial de Ação Comunitária SEAC.<sup>17</sup> Já o ministério da educação, quase sempre em mãos do partido da frente liberal, corroborou na incorporação das políticas educacionais nacionais às propostas e às políticas do Banco Mundial, quando demonstrou pouco comprometimento com a transparência e muita competência para induzir e provocar as disfuncionalidades no sistema educacional. Suas práticas basearam-se na opacidade e na incapacidade de traduzir em ações concretas as alternativas viáveis colhidas nos diagnósticos e nas questões que vinham deformando o sistema educacional. Congelou os problemas, utilizando-se das práticas corporativistas, clientelistas e casuísticas dentro de um ministério que detinha um orçamento significativo. Com esses elementos, o discurso do governo da Nova República, Tancredo Neves - José Sarney (1986-1989) era a prioridade da universalização do acesso ao ensino fundamental. Na

---

<sup>16</sup> NEPP-IE Brasil 1986. Relatório sobre a situação social do país. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Instituto de Economia. Campinas. Editora da Unicamp. p- 202-203.

<sup>17</sup> FAGNANI, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil:1964-1992. In: **Economia e Sociedade**. Campinas. São Paulo. Vol. 8 junho p. 183-238.

prática, a realidade brasileira estava sendo conduzida e gerava as condições institucionais para a intervenção das agências financeiras internacionais.

A convocação para a Assembléia Nacional Constituinte iria propiciar a mobilização das entidades e a atuação dos sujeitos sociais, partidários e políticos, a fim de construir e imprimirem uma nova direção à política educacional nacional, mas, no Congresso Constituinte (1987/88), prevaleceu o pacto intra-elites, pois as mesmas se recompuseram em torno de consensos e conseguiram a aprovação de suas principais manifestações de contra-reforma conservadora expressas no esvaziamento da reforma agrária; nas facilidades para introduzir emendas orçamentárias; nas omissões de regulamentações no campo social; na oposição sistemática do Poder Executivo quanto às medidas de seguridade social; no total despreendimento do governo federal para suprimir conquistas e restringir direitos sociais; na insuficiente cobertura dos programas assistenciais; na extrema e constante permeabilidade dos programas governamentais à intermediação de interesses clientelistas e fraudulentos; na ausência de decisões minimamente planejadas do complexo processo de descentralização das políticas sociais, permitindo práticas facilitadoras de pulverização e desvios de recursos (Fagnani.1997: 220). O caso paradigmático foi registrado no Ministério da Ação Social -MAS- explicitado na Legião Brasileira de Assistência - LBA- no biênio 90/91, amplamente denunciado na imprensa pela prática de negociatas, favorecimentos eleitorais ilícitos, superfaturamentos, nepotismo, sinecuras, corrupção e peculato.

### **3. 7. Um exemplo do alinhamento da educação básica pública:**

#### **o Estado de São Paulo**

O exemplo do Estado de São Paulo contribui para a reflexão referente a longevidade da intervenção das instituições financeiras internacionais. De 1971 a 1984, a profissionalização compulsória foi reflexo dos acordos MEC-USAID e, a partir de 1984, desenhou-se uma política de requalificação da escola pública com o Decreto nº.21.833/83 de implantação, na gestão André Franco Montoro, do Programa Ciclo Básico, medida que desseriou os dois primeiros anos do 1º grau. Instituiu-se também, por meio do Decreto

nº.28.170/88, a jornada única docente e discente, a hora do trabalho pedagógico e o professor coordenador por unidade escolar. Também em 1988, iniciou-se a reformulação curricular do 1º grau com discussões e elaboração das propostas curriculares das disciplinas básicas. Em 1987-88, foram criadas as oficinas pedagógicas junto às delegacias de ensino, cuja finalidade era aproximar os gestores e professores para a reflexão sobre a ação pedagógica. Cabe lembrar, ainda, os cursos e os projetos<sup>18</sup> desenvolvidos pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.<sup>19</sup> A formação do professor de 1ª à 4ª série do ensino fundamental passou a ser oferecida nos Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério-CEFAM, num total de 54 em todo o estado, criados pelo Decreto n.28.089/88. A centralização dos processos decisórios, as rupturas durante a gestão, as mudanças de secretários e a descontinuidade das medidas engendraram as políticas para a educação básica pública. A execução de medidas políticas sem nenhuma reflexão crítica, a ausência dos procedimentos de reavaliação sistemática, o desconhecimento das mediações políticas que antecedem os projetos e as reformas e, além disso, o desenvolvimento de uma prática pedagógica não acompanhada de novos instrumentos teóricos, conceituais e de fundamentos balizadores das concepções de produção do conhecimento resultaram no vazio. Nesse sentido, as medidas políticas não produziram nenhuma formação para a emancipação, para a autonomia e para a justiça social, mas tornaram-se instrumentos que permitem a continuidade da exclusão social.

Retoma-se quadro da educação básica pública. Nos anos 80, o país apresentava baixo índice de escolaridade de sua população, uma média de anos de escolaridade de 5,1 para homens e 4,9 para as mulheres. Os índices de repetência, evasão e promoção mantiveram-se inalterados na década, comprovando a ineficiência e a seletividade do sistema escolar. Geralmente, de cada três crianças ou adolescentes matriculadas em qualquer série do 1º grau, apenas uma era precedente da série anterior; as outras eram repetentes ou tinham abandonado a escola nos anos anteriores (65.3%). Essas dificuldades para permanecer na escola, resultam das instabilidades de trabalho ou

---

<sup>18</sup> ALVES, M. L. (s/d) **A política de capacitação da Secretaria Estadual de Educação**. FDE. São Paulo.

<sup>19</sup> ESTADO DE SÃO PAULO(1995) **Série Histórica- matrícula - ensino regular:1978-1995**. São Paulo. N. 2. CIE Centro de Informações Educacionais.

do desemprego dos pais, do ingresso precoce da criança no trabalho infantil ( tabela n.5), da inadequação dos conteúdos de ensino à vida, da aplicação de padrões avaliativos que discriminam e estigmatizam os já penalizados. Nesse contexto, a educação básica pública de um instrumento de desenvolvimento humano e profissional e de bem estar da sociedade passa ser a um instrumento complementar da política da exclusão social.

Uma educação básica pública tratada pelo poder público e elites dirigentes de forma redistributivista- contencionista e com insuficientes índices de investimentos não pode almejar o desenvolvimento humano e profissional ou outras formas de integração social dificultadas pelos problemas econômicos. Se, por um lado, as políticas prescrevem compressão dos investimentos, gerando mais dificuldades para a formação escolar e profissional; por outro, os discursos proferidos pelos gestores sinalizam preferências, ora pela educação primária, ora pelo ensino médio ou educação tecnológica. Segundo a coordenadora do BIRD para a Argentina, Chile e Uruguai “desde 1998, a prioridade do organismo é a educação secundária. O Banco financia infra-estrutura educacional com empréstimos que cobrem desde a ajuda para a compra de equipamentos até a contratação de consultores de alto nível para promover reformas que melhorem o conteúdo curricular”<sup>20</sup>. E continuou, “não nego haver influências das políticas do Banco Mundial, porém os governos tomam suas próprias decisões e têm a assistência técnica do Banco para discutir temas que acompanham os financiamentos. Não pagamos, emprestamos dinheiro. Quem paga manda. Não é uma doação, essa sim nos daria muito mais poder (Folha de São Paulo 24/09/99).” O Banco Mundial não só diz que condições quer para aplicar seu dinheiro, através de empréstimos a juros elevados, como também condiciona o comportamento dos dirigentes locais e os resultados prescritos.

Assim, as políticas sociais do país estão submetidas às deliberações externas, às disputas intra partidárias, aos interesses empresariais e dos governos locais propensos à redução significativa dos recursos destinados aos trabalhadores e aos segmentos mais vulneráveis da população. Essas políticas focalizadas não modificaram significativamente as desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista; ao contrário, as reproduzem

---

<sup>20</sup> **Folha de São Paulo.** O reconhecimento da influência do BIRD nas políticas de ensino na América Latina. São Paulo. 24/05/ 1999.

haja vista os relatórios com os indicadores sociais demonstrando o agravamento das condições de vida da população, a incapacidade de atendimento das necessidades e de mudança do estado de pobreza reinante.

A ausência de um projeto nacional para a educação básica atrofiou o surgimento de outros projetos sociais de emancipação e de autonomia, mas foi capaz de criar um Estado com 144.293.110 milhões de habitantes que, em 1980, possuía 18,3 milhões de analfabetos e, em 1990, apurou 17,7 milhões de analfabetos, ou seja, 18,3% em valores percentuais, com variações tanto em termos regionais (nordeste cerca de 35,9%) como nos níveis diferenciais de renda<sup>21</sup>. No ano de 1983, auge da crise econômica, registra-se grave situação de rendimento familiar, chegando a 63,4% a proporção de crianças e de adolescentes vivendo em famílias em situação de pobreza (rendimento mensal familiar, *per capita*, de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo). Ao longo da década, houve um agravamento na distribuição de renda: os 50% mais pobres, que, em 1981, detinham 13,4% da renda, tiveram, em 1989, sua participação reduzida para 10,4%.<sup>22</sup>

A expansão do acesso à escola pública (tabelas n.s 7 e 6) deveu-se às pressões das demandas populares, à intensificação dos processos industriais e ao crescimento do número de professores do 1º grau, passando de 825.253, em 1981, para 1.268.403, em 1989 (IBGE.1989:37). As pressões e as mobilizações pelos direitos sociais ensejaram políticas para a educação básica, ampliando o acesso à escola, mas não responderam satisfatoriamente às questões de descentralização; qualidade de ensino; avaliação de rendimentos; permanência, retenção e promoção de alunos. Somando-se a esses, a desarticulação do ensino com a vida, as descontinuidades e rotatividade das políticas e dos projetos, a necessidade de capacitação dos professores que estão na docência (as políticas oficiais sempre desqualificação dos professores), as classes multiseriadas, os professores leigos, a infra-estrutura deficitária, os baixos salários e a desvalorização profissional estão diariamente presentes nas políticas para a educação pública brasileira.

---

<sup>21</sup> BRASIL- MEC (1994) **Relatório Desenvolvimento da Educação- 1992-1994**. Brasília.

<sup>22</sup> IBGE ( 1989) **Crianças & adolescentes - indicadores sociais**. Rio de Janeiro Vol. 3 p.21

**Tabela n. 6**  
**Ensino Fundamental - matrícula inicial por Dependência Administrativa**  
**Brasil 1975- 1997**

Ano	Total	federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099.	12,9
1980	22.598.254	169.338	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.099	12,8
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC - Informe estatístico da educação básica -1998

Os indicadores quantitativos e qualitativos demonstram a fragmentação social e a incapacidade de integração social decorrentes da maneira como o modo de produção capitalista foi construído, ou seja, pela concentração de rendas, de riquezas; pela baixa escolaridade da maioria da população; pelos níveis elevados de pobreza e de analfabetismo (nordeste); pela pouca transparência na utilização dos recursos públicos e pela manutenção dos canais de privilégios de uma minoria e empobrecimento da maioria da população.

O analfabetismo continua penalizando os mais pobres. No período de 1991 a 1995, as taxas caíram de 20,1% para 15,6%. No nordeste, houve redução de 37,6% para 30, % no número de analfabetos, entre as pessoas com mais de 15 anos. A média nacional de analfabetos é de 9,1% do total da população. A qualificação dos números, aponta uma realidade mais dura: o analfabetismo funcional é irmão gêmeo do desemprego urbano, com taxas de (1990) 3,93%, (1993) 4,39%, (1995) 4,44%, (1997)5,66% e (1998) 7,42%, dados apurados pelo IBGE (1997); as políticas de educação de jovens e de adultos são marginais e, no cômputo geral, quase inexistentes. Além de não eliminar o analfabetismo real, o país não investiu na formação intelectual e profissional de sua população, passando do modelo agrícola para o industrial sem a construção de uma base

escolar substantiva e consistente, indispensável pilar para a emancipação, autonomia e justiça social.

Quanto às taxas de escolarização de 1991 a 1996, houve a ampliação das redes de ensino, expansão do atendimento, aumento do número de matrículas em todas as séries da educação básica e houve também crescimento da taxa média de escolaridade. De 1990 a 1995, a média de anos de estudo aumentou de 5,1 para 5,4 entre os homens, e de 4,9 para 5,7 entre as mulheres. De 1991 a 1997, a taxa de escolarização na faixa etária obrigatória, de 7 a 14 anos, passou de 86% para 91,0%. Mesmo assim, no mesmo período, constatou-se cerca de 2,7 milhões de crianças nessa faixa etária fora das escolas, segundo apurou o IBGE, no Censo Escolar de 1996.

Em 1994, 72% do total de matrículas referiam-se ao ensino fundamental; 13%, ao pré escolar; 10%, ao ensino médio e cerca de 4%, ao nível superior. Em 1996, o ensino fundamental atendia 33,1 milhões de alunos, sendo que 88,8% deles freqüentavam escolas públicas, num total de 195.767 estabelecimentos públicos: 82% em áreas urbanas e 17,4% em escolas rurais. Já no ensino médio, o total de alunos era 5.073.307 (dados de 1994), ou seja, apenas 25% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos.<sup>23</sup>

Quanto ao produto interno bruto - PIB para o desenvolvimento da educação básica pública, a América Latina destinava, na década de 80, cerca de 4,5%; e no Brasil, esse percentual reduziu-se para 3,7%, nos anos 90, assim distribuídos: 0,3% do PIB corresponde aos gastos da União; 1,8%, aos gastos dos estados e 1,6%, a gastos feitos pelos municípios. Os gastos públicos com a educação, no Brasil, estão abaixo daqueles realizados por outros países, uma média de 4,7 % contra 2,5% dos gastos correntes (formação que o país omite) ou 3,7% dos gastos totais ( Brasil-MEC/SEF.1998:33).

Um outro aspecto significativo são os índices de evasão e de repetência. Entre 1993 e 1994, as taxas de promoção e repetência, na 1ª série do ensino fundamental, apresentaram o seguinte quadro: 57% do total de alunos foram promovidos; 36% retidos e 7% evadiram-se. Entre 1996 e 1997, houve 61% de promoção de alunos, 34% de

---

<sup>23</sup> BRASIL(1998) **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Secretaria de Ensino Fundamental. Brasília. MEC/SEF.

retenção e 5% de evasão ( Brasil-MEC Secretaria Ensino Fundamental.1998:29). Os dados demonstram o processo seletivo e excludente das políticas educacionais, a legitimação das desigualdades sociais e regionais, a incapacidade para lidar com grupos comprometidos social e economicamente, práticas de insucesso coletivo, a eliminação dos diferentes e dos pobres e o ajustamento aos padrões homogêneos de qualidade e de desempenho ideal.

No Brasil, em 1998, de acordo com os dados estatísticos, 91% das crianças, com idade entre 7 a 14 anos, em torno de 25 milhões, estavam estudando. Em 1996, a população, nessa faixa etária, era de 28 milhões, mas o número de matrículas superou a marca dos 33 milhões de alunos, indicando que, só recentemente, alguns adolescentes estão sendo matriculados no ensino fundamental. Também no ensino médio (tabela nº 8) e no ensino superior, os números revelam crescimento de matrículas. Mas a educação escolar pública atravessa sérias dificuldades: a aguda escassez de recursos financeiros, a baixa qualidade, a baixa remuneração dos professores, a sobrecarga do trabalho docente, a infra-estrutura elementar insuficiente provocam estrangulamentos na dinâmica escolar formal. Torna-se cada vez mais visível a disfunção e a desintegração entre as alterações introduzidas nas escolas públicas e as condições em que elas se encontravam.

A segregação econômica gerou o distanciamento entre a escola pública e a comunidade em seu entorno; o repúdio aos valores culturais e às manifestações artísticas dos moradores da periferia; o aumento dos índices de criminalidade; de violência e insegurança generalizadas; a desvalorização do magistério e a banalização do ensino público. Na escola pública, o projeto pedagógico coletivo tornou-se uma peça burocrática, pois, quase sempre, apenas reproduzem a tradicional centralidade política, executando os decretos-lei, as portarias, as resoluções e regulamentações similares, publicadas no Diário Oficial e vigiadas pelos guardiães do sistema: diretores e supervisores. As práticas de cidadania estiveram hibernadas, a heterogeneidade socio-cultural e artística aprisionada e a sensibilidade para promover a criatividade e a integração foram inibidas. Ensinou-se a dissociar as pessoas, os objetos, as mercadorias e o pensamento. As políticas educacionais implementadas pelo governo federal, pelos estaduais e municipais foram instrumentos

complementares de exclusão social e inibidoras dos processos de emancipação e de autonomia.

**Tabela n.7**

**Ensino Fundamental- matrícula inicial de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série  
Brasil - 1975-1997**

Ano	Total	1ª a 4ª série*	%	5ª a 8ª série	%
1975	19.549.249	13.92.8494	71,2	5.624.400	28,8
1978	18.737.184	13.328.572	71,1	5.408.612	28,9
1979	21.886.805	15.525.047	70,9	6.361.758	29,1
1980	22.598.254	16.089.731	71,2	6.508.523	28,8
1984	24.789.318	17.488.899	70,6	7.300.419	29,4
1985	24.769.359	17.347.314	70,0	7.422.045	30,0
1988	26.754.501	18.482.036	69,1	8.272.465	30,9
1989	27.557.542	18.851.075	68,4	8.706.467	31,6
1993	30.548.879	19.783.273	64,8	10.765.606	35,2
1996	33.131.270	20.027.240	60,4	13.104.030	39,6
1997	34.229.388	20.568.128	60,1	13.661.260	39,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC- Informe estatístico da educação básica - 1998

- inclusive o não seriado

As tabelas que se seguem demonstram a oferta da educação básica centrada no Estado e o crescimento de matrículas no ensino fundamental e médio, mas a permanência dos alunos, sucesso na escola e conclusão dos ciclos escolares ainda são desafiantes. Além disso, a forma de organização, os processos seletivos discriminatórios e os meios de financiamento rompem e destroem as possibilidades reais de acesso e permanência, pois incorporaram às escolas públicas pilares excludentes difíceis de serem removidos. Entre eles, a estrutura organizacional e funcional voltada aos princípios empresariais; uma parcela significativa de oferta captada pelo ensino particular; o sorteio de vagas; a exclusão social e a desconsideração aos acordos de Jomtien- Tailândia - em 1990, confirmam a exclusão gradativa desse direito constitucional. Segundo o acordo, a educação básica pública inclui educação infantil, ensino fundamental, ensino médio,

educação de jovens, de adultos e dos camponeses e educação indígena, mas as políticas insistem em minimizá-las, a despeito dos acordos assinados.

**Tabela n. 8**  
**Ensino Médio - matrícula inicial por dependência administrativa**  
**Brasil - 1971-19974**

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municip	%	Particular	%
1971	1.119.421	44.604.	4,0	536.695	47,9	51.074	4,6	487.048	43,5
1975	1.935.903	78.888	4,1	919.090	47,5	60.889	3,1	877.036	45,3
1980	2.819.182	86.125	3,1	1.324.682	47,0	97.454	3,5	1.310.921	46,5
1985	3.016.138	99.422	3,3	1.780.155	59,0	132.333	4,4	1.004.228	33,3
1989	3.477.859	97.777	2,8	2.170.632	62,4	152.981	4,4	1.056.469	30,4
1991	3.770.230	103.092	2,7	2.472.757	65,6	176.769	4,7	1.017.612	27,0
1996	5.739.077	113.091	2,0	4.137.324	72,1	312.143	5,4	1.176.519	20,5
1997	6.405.057	131.278	2,0	4.644.671	72,5	362.043	5,7	1.267.065	19,8

Fonte: MEC/INEP/SEEC Informe estatístico da educação básica - 1998

O governo brasileiro foi signatário dos documentos da **Conferência Mundial sobre a Educação para Todos** - realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, mas a supremacia dos interesses do Banco Mundial nas decisões internas demonstra que o país optou pela ênfase na educação básica com prioridade no ensino fundamental. Essa política secundarizou a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos de acesso ainda insuficiente, mas estimulou os empresários do ensino e do Sistema S, desrespeitando o compromisso com as instituições internacionais defensoras das necessidades básicas de aprendizagem para a formação humana e social. Em outras palavras, para a maioria os conteúdos do ensino fundamental foram reduzidos a componentes minimalistas que inviabilizam o desenvolvimento humano e para as exigências das novas transformações. Subjacente à essa política de controle sobre os conteúdos distribuídos na educação primária ou (ensino fundamental) está a aprendizagem dos rudimentos elementares para submeter-se às escolhas oferecidas pelo mercado.

O padrão de educação básica pública enfatizado pelo Banco Mundial elegeu como prioridade a formação básica apenas para alguns, fundada nos padrões de eficiência

e de qualidade definidos mercado. Já a proposta da sociedade (entidades, associações e organizações) concebe uma educação básica pública de qualidade, pautada nos valores democráticos, éticos e de justiça social. A sociedade civil enfatiza o papel protagonista do professor nas discussões e formulações de políticas educacionais; vê a necessidade de integração e complementariedade entre saberes científicos e culturais; reafirma a especificidade da formação e do saber pedagógico; postula a relevância de considerar os aspectos subjetivos na formação escolar e assevera a educação pública com qualidade como direito de todos.

A apresentação dos dados estatísticos sobre a educação pública no Brasil revela um retrato histórico de exclusão e de excluídos, apesar de, algumas vezes, o governo querer limpar as estatísticas. Concretamente, os dados revelam o aumento da cobertura, mas camuflam a insuficiência e o descaso para se criar vagas em todos os níveis. No Estado de São Paulo, as filas, os sorteios, as listas de espera, a supressão de classes e as escolas fechadas são as atuais formas de incorporação das políticas para a educação básica às políticas do Banco Mundial, ou seja, pela via da exclusão do direito, pela criação de obstáculos de acesso, sucesso e permanência, particularmente no ensino médio e pela incapacidade de cobertura à educação infantil, mas favorecendo sua oferta através iniciativa privada. De maneira mais agressiva, são publicadas as deliberações, as diretrizes e as normatizações, prescrevendo outro desenho organizacional, respaldado nos instrumentos jurídico-constitucionais, efetivando a incorporação das políticas para a educação básica às estratégias do Banco Mundial, num contexto de alterações no mundo do capital, do trabalho e de estreitamento das relações entre educação, desenvolvimento e do emprego.

Nesse ponto, a especificidade da problemática da educação pública toma dimensões maiores, na medida em que o modo de produção e as formas de repartição dos resultados do trabalho coletivo estão em sintonia com o conjunto de políticas para a educação básica para os estados e municípios. A educação pública tornou-se, assim, o instrumento complementar das formas de exclusão que permeiam a sociedade. Os dados e os diagnósticos oficiais demonstram a ineficiência dessas políticas sociais e educacionais. As taxas de analfabetismo perduram, a evasão escolar e a repetência mantêm-se visíveis

ou são ocultadas. Continuam as políticas dúbias para ensino médio; as dificuldades de adequar os projetos pedagógicos às diferenças lingüísticas e culturais não estão resolvidas; ensina-se a separação e a divisão em detrimento da capacidade de religar e de reunir; refinam as formas de seleção e de discriminação; a organização dos conteúdos continua inadequada e desarticulada das condições concretas em que vivem ou trabalham os alunos; o fluxo idade/série irregular e o trabalho pedagógico coletivo são desafios. Persistem, ainda, as questões metodológicas e de avaliações em relação às dificuldades de aprendizagem das crianças e adolescentes das famílias de baixa renda e baixa escolaridade. Também a formação de profissionais de nível médio ( art. 62 da Lei n. 9394/96) e as licenciaturas são atingidas pela desarticulação entre os conteúdos de ensino, deficiência entre teoria e prática, metodologias dirigidas para dar respostas diante de um quadro em que as escolhas são antecipadas e capacidade para perguntar uma habilidade ímpar e pela velocidade das transformações que ocorrem na sociedade, nas relações sociais e no trabalho.

Contudo, essas práticas e atitudes políticas do governo federal e das elites dirigentes tem sido continuamente renovadas. O processo histórico mostra que as políticas para a educação pública são externadas em função dos interesses econômicos e políticos nos quais o país se subordina e, portanto são antes de natureza econômica e política por sua própria natureza.

### Considerações finais

Em meados dos anos oitenta, a exaustão da dívida externa pelos credores, o desequilíbrio das contas externas e internas, a indisciplina fiscal e a insuficiente competitividade externa, os investimentos inadequados, o protecionismo estatal, a inflação crescente e a necessidade de mais empréstimos para refinar acordos com as instituições financeiras induziram os governos nacionais aos processos de rendição induzido pelos credores das instituições supranacionais. Os credores propunham: diminuir o envolvimento do setor público na economia, abolir o controle sobre taxas de juros e preços bem como as restrições cambiais; redução da inflação e incremento significativo da poupança nacional; mudanças na política e na administração tributária; cortes de gastos públicos e redução do funcionalismo público; reestruturação de empresas públicas; modernização da legislação bancária e trabalhista; liberalização do comércio e maior integração econômica global e regional; reorientação dos gastos governamentais de modo a aumentar a produtividade; prestação de serviços mais eficientes e readequação dos recursos destinados aos programas sociais (Linde. 1995: 2-5).

O ajustamento foi deliberadamente promovido pela política macroeconômica que provocou uma queda de salário real; permitiu ao setor privado transferir para o Estado parte sua dívida externa, nutrindo-se dele; promoveu desequilíbrios cambiais que se somaram à entrada desregulada de capitais e de produtos importados; aqueceu as taxas de juros, propiciando altos rendimentos aos investidores externos e comprometimento das finanças dos estados e dos municípios ( Mello. 1992b:61); reduziu os investimentos na produção interna e na geração de empregos e enfraqueceu as instituições nacionais. Nas palavras dos mentores externos Stanley Fischer e Ishrat Husain, “ Tais ajustes tiveram, porém, um alto preço. Os níveis de investimentos e de produção despencaram, os salários e o consumo interno ficaram comprimidos, e não raro os governos tiveram de financiar seus orçamentos recorrendo a meios inflacionários. Em consequência, a maioria dos países da América Latina e da África perdeu quase uma década de crescimento. Além disso, mesmo para os países que conseguiram acertar, a sua volta ao mercado normal foi uma decepção ( Fischer e Husain. 1990: 24)”.

Mesmo assim, em discurso realizado em Washington, em 1996, o Presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn afirmava: “ El mundo actual, caracterizado por la apertura de los mercados, plantea nuevos desafios para los países en desarrollo. La inversión se condiciona a la aplicación de políticas económicas acertadas y al buen gobierno, es decir, regímenes comerciales liberales y altas tasas de ahorro, conjugados con sistemas jurídicos y judiciales adecuados. En otras palabras, el capital elige los países que ofrecen las debidas condiciones básicas. Y nosotros estamos trabajando con nuestros clientes para establecer esas condiciones.”

Na realidade, a intervenção do Banco Mundial na formulação e nas decisões de políticas para a América Latina , particularmente para o Brasil, está expressa no ajuste estrutural e nos planos de estabilização; nas reformas institucionais; nas irredutíveis cláusulas contratuais; nas exigências de resultados satisfatórios, condicionados à aprovação de empréstimos; na exigência de abdicação do Estado dos serviços públicos e na transferência desses para serem realocados no mercado; no debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação; na incorporação da lógica empresarial de produtividade aos procedimentos educacionais e acadêmicos; na natureza compensatória dos programas oficiais dirigidos aos grupos de excluídos; na política de subordinação dos interesses e demandas nacionais; na restrição aos sistemas de proteção ao trabalhador; nas medidas restritivas constitucionais que limitem as ações dos governos, colocando os instrumentos de controle fora das instituições representativas, partindo-se do princípio de que os controles políticos seriam inferiores ao controle do mercado (Peroni.1999:34).

O consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais efetuou-se na incapacidade de o Poder Executivo tomar decisões independentes, na recentralização das decisões, na subordinação dos poderes legislativo e judiciário (Diniz.1996:16; Lamounier.1994:43). Acrescentam-se, ainda, o descompasso entre as propostas do governo federal e as da sociedade civil, o encolhimento das funções essenciais do Estado, a política gradual de privatização da seguridade social, saúde e educação, o constante uso deliberado de medidas provisórias ( MP), o revigoramento de instrumentos de manipulação, obstrução, acordos e pactos políticos, o uso desmedido de

emendas constitucionais restritivas, o autoritarismo do Poder Executivo presente nos decretos, vetos e emendas constitucionais, o favorecimento ao setor privado empresarial internacional, o descumprimento da lei federal, o enfraquecimento das instituições nacionais, a banalização das desigualdades sociais e regionais, a prática de omissões e esvaziamento político, estendendo-a às instâncias estaduais e municipais e a abdicação da memória histórica e cultural do país.

No âmbito da educação básica pública, vêm implementando-se políticas de compressão do Estado, de privatização gradual do ensino médio e superior, de efetivação de procedimentos legais na carreira profissional voltados para resultados, de intransigência quanto ao aumento dos percentuais do PIB, de recentralização dos controles através da institucionalização dos exames nacionais e dos parâmetros curriculares, de flexibilização do contrato de trabalho docente, de exigência de produtividade no ensino e na pesquisa, de favorecimento da indústria da educação tanto no setor público quanto no privado, de estreitamento das relações entre a educação e as demandas para o trabalho e, simultaneamente, a ausência de políticas estimuladoras de empregos e de proteção ao trabalhador, além de transferir aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil e ensino fundamental, sem a devida contrapartida de recursos financeiros suficientes, e de desvalorizar os profissionais da educação em todos os níveis.

Em diferentes graus e ritmos, as políticas para a educação básica pública do país são derivadas dos três projetos de desenvolvimento econômico educacional. Da Unesco, assimilaram o direito à educação, sem os direitos sociais, medidas para mitigar o analfabetismo, melhoria na qualidade de vida humana, medidas de combate à pobreza, maiores investimentos na educação e cultura, aprender a ser, a apreender, a fazer e a viver juntos, além de educação para a vida e ao longo da vida. Da Cepal, absorveram a formação de recursos humanos em nível superior, formação de técnicos, apropriação do capital estrangeiro, necessidade de competitividade e de desenvolvimento industrial, educação vinculada ao crescimento econômico, transformação produtiva com equidade social, assimilação do paradigma do conhecimento e reforma do Estado. Do Banco Mundial, incorporaram o controle sobre a demanda escolar, políticas setoriais, indução de habilidades técnicas e educação tecnológica, necessidades básicas de aprendizagens,

diversificação da oferta educativa, ênfase na formação continuada em detrimento da formação inicial, transposição dos critérios empresariais - qualidade, produtividade, competitividade e eficiência - para a educação pública, formação de recursos humanos vinculados às demandas laborais, privatização e novas alternativas de financiamento, descentralização organizacional, flexibilidade do contrato de trabalho docente e recentralização curricular, avaliação dos resultados .

Essa conjuntura coloca o país diante de desvantagens de contradições e da necessidade de agregação de forças de contrapesos para tomada de decisões plurais. Nas duas últimas décadas, a crise estrutural e conjuntural materializa-se, e não há dimensões da vida que estejam distantes desse fenômeno. No país, assiste-se a uma combinação de crises do Estado, da Federação, da Administração e da representação política na configuração jurídico-política da sociedade (Nogueira.1997:12), e a ausência de uma política de desenvolvimento nacional articulado favoreceu a adesão imediata ao aliciamento externo. Contudo, em meio aos percalços da crise estrutural, as elites dirigentes movidas pelos pactos e unidade de interesses comuns encarregam-se de legitimar como nacionais políticas internacionais. Os políticos brasileiros claramente têm errado sistematicamente ao escolher um caminho muito desagregador, e mais, vive-se a transição de uma democracia de bases restritas para outra, a construção de uma democracia para a massa de excluídos (Lamounier.1994:31). Um direcionamento pertinente às políticas e estratégias do Banco Mundial vem cerceando a educação básica pública limitando-a ao treinamento ou adestramento rudimentar da massa de excluídos.

Para mostrar a disposição e a lealdade do governo federal e das elites dirigentes às agências internacionais, especialmente no âmbito educacional são decisivas as seguintes medidas institucionais: Lei Federal n.9.131, de 24 de dezembro de 1995 - criou o Conselho Nacional de Educação não como instância democrática nuclear de um sistema nacional de educação- conforme as entidades e associações reivindicaram no interior da LDBEN-, mas como órgão fundamentalmente de colaboração e de consulta do Ministério da Educação, com algumas funções normativas e com uma participação limitada da sociedade; Medida Provisória n. 1.549-28, que abre caminho para a privatização da rede federal de ensino e sinaliza o mesmo para os estados, estabelecendo restrições, ou que a

ampliação ou a construção de novas escolas técnicas federais somente ocorrerá em parceria com a comunidade ou com a iniciativa privada; Decreto-Lei n. 2.20 de 17 de abril de 1997, a pretexto de regulamentar o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9394/96, opera para desmontar o ensino técnico e tecnológico no país. Consagra a separação da formação propedêutica da formação profissional, determinando a essa última, um caráter precário e rudimentar de profissionalização que atenda à flexibilização do trabalho. A Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1999, permeada do jogo de interesses durante todo o processo de elaboração. Cabe ressaltar, que o governo federal conseguiu aprovar o Substitutivo do Senado, cujo relatoria foi entregue a Darcy Ribeiro, em detrimento do outro projeto que, apesar de suas limitações, havia sido aprovado na Câmara dos Deputados; outra medida significativa foi a Emenda Constitucional n. 14, posteriormente aprovada como Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF- introduzindo a municipalização compulsória aos municípios, mas reduz os recursos para a educação básica pública. A face oculta dessa medida é a flexibilização da responsabilidade do Poder Público no sentido da ampliação de oferta gratuita do ensino médio e educação infantil. A educação pública no país, tratada nesses termos, revela a privatização institucionalizada e regulamentada, muito mais distante, da concepção de direitos sociais universais.

Essas medidas institucionais impostas aos estados e aos municípios imprimem a direção que se deseja à educação pública em todo território, além de torná-los funcionais aos movimentos cíclicos do capital financeiro internacional e ao pagamento da dívida externa, do contrário serão punidos e excluídos do mundo que determina essa ordem.

Outras publicações do Banco, *Assistance strategies reduce poverty (1990)* e *Poverty reduction handbook (1992)* também apresentam metas e instrumentos para redução da pobreza. Entre os pontos levantados estão as políticas que promovem o crescimento eficiente, utilizando o bem mais abundante entre os pobres, o trabalho; os gastos públicos e as instituições capazes de propiciar acesso equitativo à educação, à saúde e a outros serviços sociais, além da criação de uma rede de segurança social para os grupos mais vulneráveis e indigentes; o equilíbrio nas contas internas e externas; a

retomada do crescimento eficiente e sustentável (Salop.1992:4). O Fundo Monetário Internacional, nos anos 70 e 80, já enfatizava a formulação de programas de ajuste que incluíssem redes de seguridade social para proteger os mais vulneráveis, fornecer apoio aos programas que tornassem sustentável o crescimento econômico e também para atenuar os efeitos adversos que as medidas de ajuste essenciais viessem a ter sobre os pobres a curto prazo (Bernstein e Boughton. 1994:43).

Na prática, essas instituições promovem e institucionalizam a pobreza, geram situações estruturais de sua perpetuação nos Estados subdesenvolvidos e devedores e, simultaneamente, criam a ideologia de desenvolvimento, enquanto estratégia de controle. Mais grave: a criação de uma rede de segurança social, uma recriação do binômio **segurança e desenvolvimento** do período Mc Namara (1968-1981), oferece para o Banco um instrumento de controle sobre possíveis rebeliões das massas urbanas que ponham em risco o capital. Essa rede de segurança social, deve ser, prioritariamente, difundida pela educação básica pública e pelos meios de comunicação social de modo a assegurar a estabilidade social, estimular o consumo em massa de produtos importados, encapsular a pobreza e proteger o capital financeiro e o mercado.

Durante a gestão de Robert Mc Namara, enfatizou-se que segurança é desenvolvimento e que o Banco Mundial é um organismo de investimentos para fins de desenvolvimento e não uma instituição filantrópica, nem um organismo de bem-estar social, mas que sua política creditícia se baseia em dois princípios fundamentais: o projeto dever estar bem concebido e o prestatário deve apresentar capacidade creditícia. Essa posição revela dois aspectos de sua política: um, a concepção de pobreza do Banco e as alternativas para mitigá-la; e outro, a potencialidade necessária dos devedores para o pagamento de seus empréstimos, ou seja, as análises e diagnósticos feitos pelos técnicos procuram revelar quanto o Banco Mundial tem a ganhar. Salienta, ainda, a indisposição do Banco Mundial quanto às questões sociais, mas afirma que sem desenvolvimento não há segurança. Trata-se, na verdade, de difundir a ideologia do desenvolvimento (Nogueira.1998; Leher.1998) a fim de abstrair, sem o uso da força bélica, mas por medidas de retaliação, de punição, de suspensão de contrato e do consentimento dos governados o desenvolvimento capitalista sem riscos para os países avançados. O

consentimento dos governados é obtido na mudança de governos e também quando as condições internas atingem dimensões críticas e insustentáveis de tal modo que a intervenção externa possa parecer alívio necessário.<sup>1</sup>

A indisposição dos diretores das duas instituições Banco Mundial e Fundo Monetário com a pobreza é, em última instância, a afirmação dos princípios capitalistas e das desigualdades entre as classes sociais. Historicamente, a questão da pobreza e das formas utilizadas pelo Estado para combatê-la estão vinculadas às transformações socioeconômicas e políticas ocorridas nas formas de reprodução do modo de produção capitalista. A pobreza assume significados e feições instituídas de acordo com o modo de produção coletiva e a repartição dos bens produzidos. Assim, no séc. XIV, as privações e a luta pela sobrevivência foram mitigadas pelo espírito caritativo e filantrópico. Durante a formação dos Estados nacionais, a pobreza urbana foi regulamentada e disciplinada através de medidas que objetivavam manter os pobres confinados em hospitais, depósito de mendigos, casas de correção para velhos, mulheres, deficientes e crianças indesejadas. No séc. XIX, na sociedade industrial, a questão da pobreza das massas urbanas demandou a intervenção estatal na questão social a fim de assegurar o controle sobre as massas rebeladas e viabilizar o aceleramento da industrialização. No entanto, a ineficácia das medidas oficiais e o agravamento das condições sociais geraram movimentos de insatisfação expressos nas lutas travadas em torno da distribuição da riqueza e da renda. Mesmo assim, só na Europa ocidental do pós 2ª Guerra Mundial, é que foram estabelecidos os contornos do Estado de Bem-Estar Social cujas bases se encontram nas lutas dos trabalhadores, nas contradições do capitalismo e nas necessidades derivadas da tarefa de reconstrução dos países devastados pela guerra (Paiva.1991:163).

Na América Latina, os trabalhadores pouco puderam usufruir do sistema de proteção dado 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>1</sup> HUME, D. (1973) **Ensaios morais, políticos e literários**. São Paulo. Editora Abril Cultural. Capítulos: Da origem dos governos; Do contrato original e Dos primeiros princípios do governo.

Exemplificando: a negação do direito à educação pública, laica, democrática e de qualidade, a negação da geração de empregos, a manutenção da concentração de renda, o monopólio da terra, a incapacidade para tributar as grandes fortuna, a privatização dos serviços de saúde e de seguridade social.

De fato, a realidade indica que as mudanças são necessárias e já ocorriam antes da acelerada ingerência externa. Mas, melhor que uma reforma produtivista, que mercantilizasse o sistema educativo, seria uma reforma civil democrática que o politizasse (Singer:1996:14). Há estados que estão resistindo e apresentando outra forma de gerir o público. No caso da educação pública, eleição direta para diretores de escolas públicas; responsabilidade constitucional do estado pelo ensino médio, orçamento participativo; conselho municipal de educação (Lei estadual n. 9.143 de 09 de março de 1995); conselho gestor de educação; profissionalização dos funcionários da escola pública e os fóruns estaduais de educação pública, de formação de professores e de educação de jovens e de adultos são iniciativas que apontam, não sem conflitos, outras possibilidades políticas, mais próximas da realidade e das demandas locais.

Na realidade, por injunções externas e internas, o governo federal e parte os estaduais e municipais e das elites dirigentes posicionam-se como executores das macropolíticas econômicas e da contenção dos direitos sociais e educacionais. Mas, o que mais impressiona é o **consentimento dos governados**, “a facilidade com que os muitos são governados pelos poucos e a submissão implícita com que os homens cedem os seus destinos aos seus governantes ( Hume. 1973:239)”.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- ARAÚJO, A.B. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Brasília, D.F.: IPEA, 1991.
- ARNAUT, Alberto. De la centralización a la descentralización educativa. In: BRACHO, T. (org.). **La modernización educativa en perspectiva**. México: FLACSO, 1990.
- ARROYO, M. Reinventar e formar o profissional da educação básica. In: BICUDO, M.A., SILVA, C. **Formação do professor**. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.
- ARROYO, M. Experiência de inovação educativa: o currículo na prática da escola. In: MOREIRA, A. F. org. **Currículo: políticas e práticas**. Campinas: Papirus. 1999.
- ASSUMANN, H. SANTOS, T. CHOMSKY. **A trilateral - nova face do capitalismo mundial**. São Paulo: Vozes, 1982.
- AVELAR, Lúcia. Clientelismo de Estado e política educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, n.56, 1997.
- AVELAR, Lúcia. A política da oligarquia: a persistência dos elites tradicionais no Brasil contemporâneo. Campinas: UNICAMP/Faculdade de Educação, s.d. (Mimeogr.)
- AZEVEDO, J.M.L. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. **Educação e Sociedade**, São Paulo, n.28, Dez.1987.
- BAER,W., MALONEY, W. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. **Revista Economia Política**, São Paulo, v.17, n.3, jul./set. 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación** - estudo sectorial del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

- BANCO MUNDIAL. **Assistance strategies reduce poverty**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992.
- BANCO MUNDIAL. **Educación primaria**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992.
- BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo Mundial 1997**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Lo que el trabajo requiere de las escuelas**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992.
- BANCO MUNDIAL. **Poverty reduction handbook**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990.
- BANCO MUNDIAL. **El Estado en un mundo en transformación**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política**. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1986.
- BANCO MUNDIAL. **Informe anual: actividades del Banco Mundial**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 1996**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- BARNÉS de Castro J. La formación de recursos humanos desafíos y alternativas. **Educación Química**, México, v.6, n.4, oct./dic.1995.
- BARRETO, E. S. Políticas públicas de educação: atuais marcos de análise. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 90, ago.1994.

- BAZANT, Milada (coord.). **Ideas, valores y tradiciones.** México: El Colegio Mexiquense, 1996.
- BECKMAN, David. O Banco Mundial e a pobreza na década 80. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: v. 3, n.3, set.1986.
- BEISIEGEL, C. R. Política educacional e programas de alfabetização. **Idéias**, São Paulo, 1988.
- BEISIEGEL, C. R. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, n.4, 1997.
- BELLUZZO, L. G. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M., FIORI, J.L. **Poder e dinheiro - uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1998.
- BENEVIDES, M. V. Cidadania e direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo: n. 104. jul. 1998.
- BIRDSALL, N.LONDOÑO, J e O CONNELL, L. La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan. **Revista de la Cepal**, n.66, diciembre, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade.** São Paulo: Paz e Terra, 1988
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** São Paulo. Brasiliense. 1988.
- BOCCARA, Paul. **Estudos sobre o capitalismo monopolista de Estado.** S.l.: Ed. Estampa, 1974.
- BORON, A. A sociedade depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E., GENTILI, P. **As políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1995.
- BRACHO, Teresa (comp.). **La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa 1989-1994.** México: FLACSO, 1990.

- BRACHO, Teresa. G. **El Banco Mundial frente al problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial.** México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.
- BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.2, 1993.
- BRANCO, Marta. **Brasil e México: duas experiências de ajuste estrutural.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Constituição federal de 05 de outubro de 1988.** Brasília: MEC, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª sessão legislativa ordinária da 49ª legislatura.** Brasília: MEC, 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano nacional de prioridades sociais.** Brasília: MEC, 1985.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Censo do professor.** Brasília: INEP, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **I plano setorial de educação e cultural: 1972-1974.** Brasília: MEC.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **III plano setorial de educação, cultura e desporto: PSECD - 1980-1985.** Brasília: MEC.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional: n. 9394/96.** Brasília: MEC, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano decenal de educação para todos: 1993-2000.** Brasília: MEC, 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano nacional de desenvolvimento da**

- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano nacional de educação: proposta do executivo ao Congresso Nacional**. Brasília: MEC, 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Programa nacional de alfabetização e cidadania: marcos de referência**. Brasília: SENEb, 1991.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Relatório desenvolvimento da educação: 1992-1994**. Brasília: MEC, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Secretaria do ensino fundamental**. Brasília: MEC/SEF, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **II plano setorial de educação e cultura: PSEC 1975-1979**. Brasília: MEC.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social: 1963-1965**. Brasília: MEC, 1963.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Política nacional de educação infantil**. Brasília: Secretaria de Educação Fundamental/Departamento de Políticas Educacionais, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Programa nacional de alfabetização e cidadania**. Brasília: Secretaria Nacional de Educação Básica, 1990.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: MEC, 1991.
- BRESZINSKI, Irá. **LDB interpretada: diversos olhares que entrecruzam**. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.
- BUENO, M. S. **A política educacional paulista para o 2º grau: 1968-1988, Expansão, contenção ou descompromisso**. Marília: Universidade Estadual Paulista 1993. Tese (Mestrado)

- CADERNOS CEDES. **Políticas educacionais na América Latina**. Campinas, n.34, 1994.
- CADERNOS DE PESQUISA. **Globalização e políticas educacionais na América Latina**. São Paulo, n.100, maio 1977.
- CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas, São Paulo: Ed. Unicamp. 1993.
- CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, J.L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- CAPELATO, M. H. **Os arautos do liberalismo**. São Paulo. Brasiliense. 1989
- CARDOSO, F. H. Reforma e imaginação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 1994.
- CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento Brasil: JK-JQ**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- CARNOY, Martin. **El Estado y la teoría política**. México: Alianza Editorial, 1984.
- CARVALHO, J.M. **A construção da ordem - a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- CASANOVA, Pablo. **El Estado em América Latina: teoria e prática**. México: Siglo XXI, 1990.
- CASANOVA, Pablo. **El Estado y los partidos políticos en México**. México: Ediciones Era, 1985.
- CASSANI, Juan. E. **Fundamentos y alcances de la políticas educacional**. Buenos Aires: Librería del Colegio, 1972.
- CASTRO, C. M., CARNOY, M. **Como anda a reforma da educação na América latina**. Rio de Janeiro: Ed. Cortez, 1997.

- CHACON, V. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília. Ed. UNB, 1998.
- CHAUFOUNIER, Roger. O banco atinge a maioria. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, jun.1984.
- CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 maio 1999.
- CHAUÍ, M. Ideologia e educação. **Educação e Sociedade**, São Paulo, n.5, 1980.
- CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. OLIVEIRA, F. e PAOLI, M.C. Orgs. **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. Fapesp. Vozes.1999.
- CHAVES, Adriana J. **O Estado capitalista brasileiro: um olhar crítico sobre políticas sociais**. São Paulo: 1990. Tese (Doutorado).
- CHÁVEZ, Blanca M.N. **Crisis y descentralización educativa en México: 1982-1988**. México: Universidad Pedagógica Nacional, 1992.
- CHESNAIS, F. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n.52, nov. 1998.
- CHINALI, P. **Fenix e a globalização ou Malthus revisitado**. Campinas: Faculdade de Educação/UNICAMP, 1998. Tese (Doutorado).
- CHOMSKY, N. Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n.29, 1997.
- CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**. São Paulo: Ed. Moderna, 1999.
- CIGNOLLI, A. **Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CLAUSEN, W. **Reunión de gobernadores del fondo monetário internacional y del Banco Mundial**. Washington, D.C.: s.n., 1981. (Discurso del Presidente)

- CLAUSEN, A.W. **Redução da pobreza**. Bonn: s.n., 1983. (Discurso do Presidente do Banco Mundial)
- COGGIOLA, O. (org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Ed. Xamã, 1997.
- COIMBRA, M. A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1989.
- COLETÂNEA CBE. **Estado e educação**. Campinas: CEDES, 1992.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Educación y conocimiento: eye de la transformación produtiva con equidad**. Santiago-Chile: UNESCO, 1992.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. **El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90**. Santiago-Chile: CEPAL, 1992.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Transformação produtiva com equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos**. Brasília: IPEA, 1995.
- COMPARATO, F. Konder. **Educação, estado e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE A EDUCAÇÃO DE ADULTOS, 1999, Hamburgo. **Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro**. Brasília: SESI/ UNESCO, 1999.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien, Tailândia.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte. **II Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte: 1997.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. **A educação de cabeça para baixo**. Rio de Janeiro,

- CORAGGIO, J. L., TORRES, R. M. **La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos.** Madrid: Miño y Dávila, 1999.
- COSTA, A. **Dicionário de economia.** Lisboa: Publicações D. Quixote., 1978.
- COSTA, M. C.V. Pesquisa em educação: concepções de ciência, paradigmas teorias e produção de conhecimentos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.90, ago.1994.
- COSTA, Márcio. Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v.15, n.49, 1994.
- CRUZ, Hermam. S. La Cepal, encarnación de uma esperanza de América Latina. **Cuadernos de la Cepal**, Santiago do Chile, n.50, 1985.
- CUADERNO DE NEXOS. **Sobre la política de Estado**, México, oct.1997.
- CUADERNOS DE LA CEPAL. **El desarrollo de América Latina y sus repercusiones em la educación.** Santiago de Chile, 1982.
- CUADERNOS DE LA CEPAL. **Em torno a las ideas de la Cepal: problemas de la industrialización em América Latina.** Santiago do Chile, 1977.
- CUEVA, Agustin. **El desarrollo del capitalismo en América Latina.** México: Ed. Siglo XXI, 1983.
- CUEVA, Mário. **La idéia del Estado.** México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CUNHA, Célio. Plano decenal: fundamentos, trajetória e alcance social. **Tecnologia Educacional**, Porto Alegre, v. 22, n.121, nov./dez. 1994.
- CUNHA, Célio. **Educação e autoritarismo no Estado Novo.** São Paulo: Ed. Cortez, 1981.
- CUNHA, Luiz. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

- CURY, C. R. J. **Educação e contradição**. São Paulo: Ed. Cortez Autores Associados, 1983.
- CURY, C. R. **Ideologia e educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados, 1983.
- CYPHER, James. **Estado y capital en México**. México: Siglo XXI, 1992.
- DELORS, Jacques (Org.). **Educação um tesouro a descobrir**. Brasília: UNESCO/Cortez, 1998.
- DEMO, Pedro. A política educacional no contexto das políticas públicas no Brasil. **Revista Políticas Públicas & Educação**, Brasília, 1987.
- DI GIORGI, C. Contradições presentes em "propostas educacionais" de organismos internacionais. **Leitura e Teoria**, Porto Alegre, n.27, 1996.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO de 22 de novembro de 1995
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma- a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.4, p.16, 1996.
- DINIZ, E., AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Ed. UNB/ENAP, 1997.
- DRAIBE, S., WILNÊS, H. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.3, n.6, 1988.
- DRAIBE, S.M. La reforma del Estado en América Latina: observaciones sobre el caso brasileño. **Perfiles Latinoamericanos**, México, v.1, n.1, 1992.
- DRAIBE, S.M., AURELIANO, L. A especificidade do 'welfare state' brasileiro. **Economia & Desenvolvimento**, Brasília, v.3, p.120-4, 1989.
- DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n.33, 1998.

- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Ed. Global, 1986.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n.28/29, 1993.
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/1992. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.8, jun.1997.
- FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.
- FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina **Revista de la CEPAL**, Santiago-Chile, n.38, 1989.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Ed. Globo, 1975. 2v.
- FÁVERO, Osmar et al. Políticas educacionais no Brasil: desafios e propostas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.83, p.5-14, nov.1992.
- FERNANDES, Florestan. A reforma educacional. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n.28, dez.1987.
- FERNANDES, L. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. **Dados**, v.38, n.1, 1995.
- FERRETTI, C.J. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v.18, n.59, ago.1997.
- FINKEL, S. M. Crise de acumulação e resposta educacional da nova direita. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n.2, 1990.
- FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis. Ed. Vozes, 1999.

- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e dinheiro. In: **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.40, nov.1994.
- FIORI, J.L. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1995.
- FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FIORI, J.L. O governo é vítima do que fez, não do que deixou de realizar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 set. 1999.
- FISCHER, S., HUSAIN, I. Administrado a crise da dívida nos anos 90. **Finanças & Desenvolvimento**, v.10, n.2, jun.1990.
- FLESCHER, David (orgs.). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: UNB, 1981.
- FLORES, René, VILLALOBOS, G. **El papel del Estado frente a la educación privada en el regimen de Luís Echevarria en el Distrito Federal**. México: UAM, 1989.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **O reconhecimento da influência do BIRD nas políticas de ensino na América Latina**, São Paulo, 24 maio 1999.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 24 jan. 1998.
- FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista Faculdade de Educação**, São Paulo, v.24, n.1, p.38, 1998.
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 1995.

- FRANCO, Maria S. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4.ed. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- FRIEDMAN, M. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1980.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Abril, 1985.
- FRIGOTTO, G. **A produtividade de escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica - social e capitalista**. São Paulo: Cortez, 1974.
- FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Ed. Cortez, 1999.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Crianças & adolescentes: indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.
- FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.
- GARCIA, W. Educação e tecnologia - o professor sempre mestre?! **Tecnologia Educacional**, v.26, n.143, out./dez.1998.
- GENRO, T. A nova roupa da rei. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.50, mar.1998.
- GENTILI, P. **A falsificação do consenso**. São Paulo: Vozes, 1998b.
- GERMANO, W. **Estado militar e política educacional no Brasil: 1964-1984**. São Paulo: Ed. Cortez, 1994.
- GOMES, A. A. **Evasão e Evadidos: o discurso dos alunos sobre a evasão escolar nos cursos de licenciatura**. Marília- São Paulo. UNESP- Faculdade de Filosofia e Ciências. Tese (Doutorado).1998
- GONZALEZ, M. ALMEIDA et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989**. Brasília IPEA/IPLAN, 1990.

- GRAMSCI, A. **La política y el Estado moderno**. México: Prêmio Ed., 1979.
- GROPELLO, E. D. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. **Revista de La Cepal**, n. 68, p. 153-171, agosto, 1999.
- GUIMARÃES, A. **Vigilância, punição e depredação escolar**. Campinas: Papyrus, 1985.
- GUSSO, D. A. Plano decenal de educação para todos- para uma nova matriz de políticas públicas de educação. **Em Aberto**, Brasília, v.13, n.59, 1993.
- HADDAD, F. **Desorganizando o consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Secretaria Executiva da Rede, 1998.
- HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1977.
- HAYEK, F. **Fundamentos da liberdade**. Brasília: UNB, 1970.
- HOBSBAWM, E. **A Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HORN, Robin Scott. Sociedade está trabalhando Unida. **Boletim Acorda Brasil**, Brasília, v.2, n.4,1998.
- HORTA, José S.B. **Liberalismo, tecnologia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 1982.
- HUACUJA, R., WOLDENBERG. **Estado y lucha política en el México actual**. México: Ediciones El Caballito, 1991.
- HUME, D. **Ensaio morais, políticos e literários**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro:

- IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.8, n.21, 1994.
- IANNI, O. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- IANNI, O. **Teorias da globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IDUÑATE, P.G. **Testimonios de política económica: 1982-1988**. México: UAM, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFIA E INFORMÁTICA. ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN - INEGI. México. v.3, n.2, dic.1996.
- JACUARIBE, H. **La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- JESSOP, Bob. Teorias recientes sobre el Estado capitalista: críticas de la economía política. **História y Teoría del Estado**, México, n.16/17, jul./dic.1980.
- KAMARCK, Andrew. M.C. O Banco Mundial e o desenvolvimento: uma perspectiva pessoal. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.4, dez.1984.
- KAPLAN, M. **Formação do Estado nacional na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Eldorado, 1974.
- KAPLAN, Marcos. **Aspectos del Estado en América Latina**. México: UNAM, 1981.
- KAPLAN, Marcos. **Estado y sociedad**. México: UNAM, 1978.
- KAPLAN, Marcos. **Formación del Estado Nacional en América Latina**. Buenos Aires: Amorroutu, 1976.

- KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Ed. Ática, 1983.
- KLIKSBERG, B. **Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- KURZ, Robert. As luzes do mercado se apagam: as falsas promessas do neoliberalismo ao término de um século em crise. **Estudos Avançados**, v.7, n.18, 1993.
- LA REFORMA. **Educar e democratizar**. México, 29 ago. 1997.
- LAMOUNIER Bolívar. O modelo institucional dos anos trinta e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.6, n.14, 1992.
- LAMOUNIER, B. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa In: VELLOSO, J.P.R. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio da Janeiro. Ed. José Olympio, 1994.
- LARROYO, Francisco. **História comparada de la educación em México**. 17.ed. México: Editorial Parrua, 1947.
- LATAPÍ, Pablo. Profissões y sociedad: un marco teórico para su estudio. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, México, v.11, n.4, 1982.
- LAURELL, Asa. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: E. Cortez, 1995.
- LEAL, Juan. F. **México: Estado, burocracia y sindicatos**. México: Ed. Caballito, s.d.
- LECHNER, N. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**, São Paulo, n.37, 1996.
- LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n.28/29, 1993.

- LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza.** São Paulo: USP, 1998. Tese (Doutorado).
- LEKACHMAN, R. (comp.). **La teoria general de Keynes.** México: Fondo de Cultura Económica, 1967.
- LEVY, Daniel. **La educación superior y el Estado en latinoamerica.** México: CESI-FLASCO, 1985.
- LICHTENSZTEJN, S., BAER, M. **Fundo monetário internacional e Banco Mundial.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.
- LIMA JUNIOR, O. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. **Dados: Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v.36, n.1, 1993.
- LIMA JUNIOR, O. As eleições gerais de 1994: resultados e implicações político-institucionais. **Dados: Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v.38, 1995.
- LINDE, A. América Latina e Caribe nos anos 90. **Finanças & Desenvolvimento,** v.15, n.1, mar.1995.
- LINHARES, C. A escola que somos. **Tecnologia Educacional,** Rio de Janeiro, v.28, n.144, jan/mar.1999.
- LINK, A. **História moderna dos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1965. v.3.
- LOURENÇO FILHO, M. B. **Educação comparada.** São Paulo: Melhoramentos, 1961.
- LUA NOVA. **Reformas,** São Paulo, n.37, 1996.
- MADEIRA, V.P. O desafio fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. **Em Aberto,** Brasília, v.10, n.50/51, 1992.

- MAFRA, Leila, CAVALCANTI, E. **O ensino médio no Brasil: da ruptura do privilégio à conquista do direito.** Brasília: INEP, 1992.
- MANNHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática.** São Paulo: Ed. Mestre Jon, 1972.
- MANNHEIM, K. **Libertad y planificación social.** México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- MARCOVITICH, J. **Universidade pública no Brasil.** Rio de Janeiro: SBPC, 1998.
- MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil: 1964-1984.** São Paulo: Ed. Cortez, 1992.
- MARTINS, C. Política educacional e estado no sistema capitalista. **Didática,** São Paulo, n.28,1992.
- MARTINS, L.M. **Quem é quem na constituinte.** São Paulo: Ed. Maltese-Oesp, 1987.
- MARX, K. **18 brumário de Luís Bonaparte.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.
- MARX, K. **O capital - crítica da economia política.** São Paulo: Difel, 1985. 2v.
- MATTOSO, J. **História de Portugal: no alvorecer da modernidade.** Vol. 3. Lisboa, Editora Estampa.
- MAYOR, Federico. Educar a los que construíran su próprio futuro. **El Correo de la UNESCO,** eneiro.1997.
- MCNAMARA, R. **Cem países, dois bilhões de seres: a dimensão do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- MEIRELLES, D. **As noites das grandes fogueiras.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 1996.
- MELCHIOR, J. **Mudança no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997.

- MELCHIOR, J.C. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.
- MELLO, G.N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.5, n.13, p.7-46, 1991.
- MELLO, G.N. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do Brasil**. São Paulo: Ed. Autores Associados, s.d.
- MELLO, G.N., SILVA, N.R. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.5, n.12, maio/ago.1991.
- MELLO, G.N., SILVA, R.N. O que pensar da atual política educacional. **Em Aberto**, Brasília, v.10, n.50/51, abr./set.1992.
- MELLO, J.M.C., NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L.M. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v.4.
- MELLO, João M.C. A contra revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES.M.C., FIORI. J.L. **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MELLO, S.N. A pesquisa educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.46, p.67-72, ago.1983.
- MELLO. J.M.C. Conseqüências do neoliberalismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.1, 1992b.
- MERCADO, René Z. **Elementos para el análisis del Estado en América Latina**. México: FLACSO, 1980. (mimeogr.)
- MEXICO, DF. Secretaría de Educación Pública. **Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y normal**. México: SEP, s.d.

- MEXICO, DF. Secretaría de Educación Pública. **Programa de desarrollo educativo:** 1995-2000. México: SEP, s.d.
- MEXICO, DF. Secretaría de Educación Pública. **Programa para la modernización educativa:** 1989-1994. México: SEP, 1989.
- MEXICO, DF. Secretaría de Educación Pública.. **Programa nacional de educación:** 1984-1988. México: SEP, s.d.
- MÉXICO. **Constituição dos Estados Unidos Mexicanos.** México: s.n., 1998.
- MEXICO. Poder Ejecutivo Nacional. **Plan nacional de desarrollo (1983-1988)** Miguel de La Madrid Hurtado.
- MEXICO. Poder Ejecutivo Nacional. **Plan nacional de desarrollo (1989-1994)** Carlos Salinas de Gortari.
- MEXICO. Poder Ejecutivo Nacional. **Plan nacional de desarrollo (1995-2000)** Ernesto Zedillo Ponce de Leon.
- MICHALOPAULOS, A., BOCK, D. A atuação do Banco em países muito endividados. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.6, n.3, set.1986.
- MOGGRIDGE, D.E. **As idéias de Keynes.** São Paulo: Ed. Cultrix, 1976.
- MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos e descontos.** Brasília: Ideia, 1997.
- MONTAÑO, C. Das 'lógicas do Estado' às 'lógicas da sociedade civil'. **Serviço Social e Sociedade**, v.20, n.59, 1999.
- MORAES, R.C. **Planejamento: democracia ou ditadura?** São Paulo: USP, 1987. Tese (Doutorado.).
- MORAES, R.C. O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.17, n.57, 1996.

- MORAES, R.C. Políticas públicas e o neoliberalismo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.17, n.49, 1994.
- MOTTA, C. G. **Idéia de revolução no Brasil: 1789-1801**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU/ EDUSP, 1974.
- NOGUEIRA, Francis. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do "mito do desenvolvimento": da USAID ao BIRD**. Campinas: Faculdade de Educação, 1998. Tese (Doutorado)
- NOGUEIRA, M. A. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado, **Cadernos Fundap**, São Paulo, n.21, 1996.
- NOGUEIRA, M.A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectivas**, v.11, n.3, jul./set.1997.
- NOGUEIRA, M.A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1991.
- O'DONNELL, G. **Reflexões sobre aos Estados burocráticos e autoritários**. São Paulo: Ed. Vértice, 1987.
- O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.36, jul.1993.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus. **Contradiciones en el Estado del bienestar**. México: Alianza Editorial, 1990.

OLIVEIRA, Cleiton. **Estado, município e educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo, 1983 - 1990.** Campinas: UNICAMP, 1993. Tese (Doutorado).

OLIVEIRA, R.P. **Política educacional impasses e alternativas.** São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS.  
**Exámenes de la políticas nacionales de Educación: México educación superior.** México: OCDE, 1997.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS.  
**Exámenes de las políticas nacionales de educación.** México: OCDE, 1997.

PAIVA, V. Educação e bem estar social. **Educação & Sociedade,** São Paulo, n.39, 1991.

PAIVA, V. P. **Educação popular e educação de adultos.** São Paulo: Ed. Loyola, 1982.

PAIVA, V., WARDE, M.(1993) Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. **Educação & Sociedade,** São Paulo, n.44, abr.1993.

PANDIÁ CALÓGERAS, J. **A política monetária do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

PEÑA, Luís M. **Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

PEÑA, S. de La. **El modo de producción capitalista: teoría y método de investigación.** México: Ed. Siglo XXI, 1988.

PEREIRA, L. (org). **Desenvolvimento, trabalho e educação.** 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1974.

- PEREIRA, L.A. O padrão doméstico da educação e da democracia americana e o caso brasileiro. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n.37, dez.1990.
- PEREZ, J. R. **A política educacional no Estado de São Paulo 1967 - 1990**. Campinas: UNICAMP, 1994. Tese (Doutorado)
- PERZABAL, Carlos. **Acumulación capitalista primitiva y subordinada: el caso de México 1940-1978**. México: Siglo XXI, 1979.
- PESCADOR, Osuma. J.A. **Evolución preliminar de la política educativa del sexenio 1976-1982**. México: Centro de Estudios Educativos, 1982.
- PESQUISA educacional e políticas governamentais em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.55, nov.1985.
- PETERS, A. et al. **Fim do capitalismo global**. São Paulo: Ed. Xamã, 1998.
- PIERRE, Salama, VALIER, J. O Estado em questão: teoria e prática. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.6, n.2, 1991.
- PINHEIRO, Paulo. S. (org.). **Estado na América Latina**. São Paulo: CEDEC, 1977.
- PIRES, J. M. **A política social no período populista**. São Paulo: EPE/USP, 1995.
- POGGI, G. **A evolução do Estado moderno**. Rio de Janeiro: E. Zahar, 1981.
- PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n.32, 1994.
- POULANTZAS, N. **Estado em crise**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1977.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Ed. Portucalense, 1968.
- POULANTZAS, N. **Sobre o Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1977.

- PRADO JR. C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1979.
- PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. **Lua Nova**, São Paulo, n.28/29, 1993.
- PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 1995.
- PRZEWORSKY, A., WALLERTEIN, M. O capitalismo democrático numa encruzilhada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.22, 1988.
- PUIGGRÓS, A. **Imperialismo y educación en América Latina**. México: Nueva Imagen, 1980.
- RAMOS, J. Um balance de la reformas estructurales neoliberales en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 62. agosto. p. 15-31. 1997.
- REIS, J. C. Os anales: a renovação teórico-metodológica e utópica da História pela reconstrução do tempo histórico. In. SAVIANI, D., LOMBARDI, J., SANFELICE, J.L. **História e história da educação**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1998.
- REUNIÓN INTERNACIONAL DE REFLEXIÓN SOBRE NUEVOS ROLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A NÍVEL MUNDIAL, México. **Anuies...**: el caso de la América Latina y el Caribe. Estado de México: UNESCO, s.d.
- REVISTA BOLETIM. **Proyecto principal de educación**, Santiago-Chile, n.33, abr.1994.
- REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. **La Educación básica en el programa para la modernización educativa 1989-1994**. México, v.19, 1989.
- REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. **Educación básica** : la reforma necesaria. México, v.20, 1990.

- ROBLES, Martha. **Educación y sociedad en la historia de México**. México: Siglo XI, 1978.
- RODRIGUES, J.A. Políticas públicas e política social. **São Paulo em Perspectivas**, v.5, n.1, jan./mar.1991.
- RODRIGUES, N. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Ed. Cortez & Autores Associados, 1987.
- RODRIGUES, Octávio. **La teoría del desarrollo de la Cepal**. México: Siglo XXI, 1980.
- ROMANO, R. ( 1998) Depois do pacote e do corte de bolsas. **Educação & Sociedade**, v.19, n.63, ago.1998.
- ROMO, H. G. **El sexenio de crecimiento cero: 1980-1988**. México: Ed. Era, 1990.
- RÚBIO, Luís. Tres años de reforma del Estado en México. **Perfiles Latinoamericanos**, México, v.1, n.1, 1992.
- SADER, E. ; GENTILI, P. **Pós - Neoliberalismo II- Que Estado para que democracia?** Petrópolis, Editora Vozes, 1999.
- SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1995.
- SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil 1888-1891**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1985.
- SALANA, Fernando (coord). **História de la educación pública en México**. México: Fondo de Cultura Economica, 1981.
- SALOP, J. Reduzir a pobreza: um lema a difundir. **Finanças & Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 12, n.4, 1992.
- SANTOS FILHO, J.C. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

- SANTOS, W. S. **Édipo e sísifco a trágica condição da política social**. Rio de Janeiro, n.45, mar.1980.
- SANTOS, W. S. **Cidadania e justiça**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SÃO PAULO (Estado). Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Idéias 30 - Sistema de avaliação institucional**. São Paulo: FDE, 1998.
- SÃO PAULO (Estado). Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Conhecendo os resultados da avaliação - SARESP/97**. São Paulo: FDE, 1998. v.5.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Programa de reorganização das escolas da rede pública estadual**. São Paulo: SEE, 1995.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Série histórica - matrícula - ensino regular: 1978-1995**. São Paulo: Centro de Informações Educacionais, n.2, 1995.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVAS. **Políticas públicas: o Estado e o social**. São Paulo: Fundação Seade. v.11, n.3, jul.set.1997.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVAS. **Reformas liberais na América Latina: efeitos políticos**. São Paulo: Fundação Seade, v.12, n.3, p.21, 1998.
- SAVIANI, D. **A nova lei da educação**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1998.
- SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política Educacional**. São Paulo: Ed. Autores Associados, 1998.
- SCHADLER, S. Até que ponto tiveram êxito os programas de ajuste apoiados pelo FMI? **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.16, n.2, 1996.
- SCHWARCZ, L.M. **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras: 1998. v.4.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Campus 1988

- SCHWARZ, Robert. Fim de século. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 04 dez. 1994.
- SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, v.20, n.66, abr.1999.
- SILVA, M.A. **A construção do ensino público de 2º grau em Campinas - 1ª Delegacia de Ensino 1980-1993**. Campinas: UNICAMP, 1994. Dissertação (Mestrado)
- SILVA, Neubauer R. et al. O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.84, p. 5-16, fev.1993.
- SILVA, T. T., GENTILI, Pablo (orgs.). **Escola S. A quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.
- SINGER, P. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.12, n.2, 1998.
- SINGER, P. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. **Estudos Avançados Cebrap**, São Paulo, n.48, jul.1997.
- SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, v.1, n.1, 1996.
- SKINNER, Quentin. **As funções do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Ed. Nova Cultura, 1985.
- SOARES, Laura T.R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Campinas: Faculdade de Economia/UNICAMP, 1995. Tese (Doutorado).
- SOMMERS, Davidson. O Banco Mundial: da reconstrução ao desenvolvimento. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, jun. 1984.

- SONNTAG, H., VALECILLOS, H. **El Estado en el capitalismo contemporaneo.** México: Ed. Siglo XXI, 1986.
- SOUZA, Maria I. S. Política educacional e ajuda externa. **Em Aberto**, Brasília. v.10, n.50/51, abr./set.1992.
- SOUZA, Maria Inês S. **Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964.** Petrópolis: Vozes, 1981.
- STIGLITZ, J. E. Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post- Washington. **Desarrollo Económico**, vol 38, n.151, oct/ dic, 1998.
- SUNKEL, O., JONES, S.G. **O fim de uma ilusão - as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.
- TAVARES, M.C. Globalização e Estado nacional. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Suplemento Especial, 1997.
- TAVARES, M.C., FIORI, José L. **Poder e dinheiro - una economia política da globalização.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.
- TAVARES, M.C., FIORI, José L. **Desajuste global e modernização conservadora.** São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1993.
- TEDESCO, J. C. Paradigmas de la investigación socioeducativa. **Revista latinoamericana de Estudios Educativos**, México, 1985.
- TEDESCO, J. C. **O novo pacto educativo.** São Paulo: Editora Moderna, 1998.
- TEIXEIRA, Sonia. M. F. Política social em crise na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.19, n.4, 1985.
- TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio.** 3.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.
- TEORIA E DEBATE. **Entrevista Maria da Conceição Tavares.** São Paulo, v.11, n.37, p.38-45, 1998.

- TIRAMONTI, G. Los imperativos de la políticas educativas de los 90. **Revista da Faculdade de Educação**, v.23, n.1/2, dez.1997.
- TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.100, p.79-91, mar.1997.
- TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.
- TOLEDO, C. **ISEB- Fábrica de ideologias**. Campinas. Editora Unicamp,1997.
- TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L,WARDE, M, HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.
- TOMMASI, L. **Projetos do Banco Mundial em fase de implementação no Brasil**. Marília: s.n., s.d. (mimeogr.)
- TOMMASI, Livia de, WARDE, M., HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.
- TORRES, R. M. **Mejorar la calidad de la educación? Las estrategias del Banco Mundial**. São Paulo: Ação Educativa, 1995. (Seminário: O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil)
- TUNNERMMANN, B. **Situación y perspectivas de la educación superior em América Latina**. México: ANUIES, 1996.
- UNESCO (1996) **Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal**. Chile. 1996.
- UNESCO . **Acción mundial en pro de la educación**. México: Unesco,1993.
- UNESCO. **A educação na América Latina e Caribe.1987-1997**. Santiago del Chile: UNESCO-OREALC, 1998.

UNESCO. **Education for all: na expanded vision**. Paris:Unesco, 1992.

UNESCO. **Relatório mundial sobre a educação - 1995**. Brasília: Unesco, 1996.

UNESCO. **La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe**. Santiago-Chile: UNICEF, Marzo 1993.

UNESCO. **Proyecto Principal de Educación en América Latina e el Caribe: avances, limitaciones, obstáculos y desafíos**. Santiago: OREALC, 1991.

UNESCO. **Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: sus objetivos, características y modalidades de acción**. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC, 1981.

UNESCO. **Relatório mundial sobre educação**. Brasília: Ministério da Educação, 1995.

UNICEF. **Ajuste com rosto humano**. México: Ed. Siglo XXI, 1987.

UNICEF. **Mejores escuelas: menos trabajo infantil**. Bogotá - Colombia: UNICEF-OREALC, 1996.

UNICEF. **Situação mundial da infância: a questão do trabalho infantil** . Brasília, UNICEF, 1997.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. INSTITUTO DE ECONOMIA. NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório sobre a situação social do país**. Campinas: UNICAMP, 1985.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. INSTITUTO DE ECONOMIA. NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório sobre a situação social do país**. Campinas: UNICAMP, 1986.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. INSTITUTO DE ECONOMIA. NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório sobre a situação social do país**. Campinas: UNICAMP, 1987.

- URZUA, Carlos. M. **Five decades of relations between the World Bank and México**: México: El Colégio, 1990.
- VACCA, Giuseppe. **Estado e mercado público e privado**. In: **Lua Nova**, São Paulo, n.24, 1991.
- VALENTE, I. A falta de educação do governo de Fernando Henrique Cardoso. **Teoria e Debate**. Ano. 10 n. 35. jul/agos/set. 1997.
- VASCONCELOS, C. **Superação da lógica classificatória e excludente da avaliação - do é preciso reprovar ao é preciso garantir a aprendizagem**. São Paulo: Ed. Libertad, 1998.
- VERSPOOR, Adriaan. Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la Educación. Presentación y Evaluación. **Perspectivas: revista trimestral de educación**, México, t.31, v.33, n.79
- VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.
- VIANNA, Jr. Aurélio **A estratégia dos Bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Secretaria Executiva da Rede Brasil, 1998.
- VIATARELLI. M. F. **Educación y desarrollo: la visión latino-americana para los años 90**. CONGRESSO IBEROAMERICANO DE HISTORIA DE LA EDUCACION LATINOAMERICANA, 5, Anais... Santiago: 1998.
- VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 1987.
- VIEIRA. E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil.: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.18, n.53, mar.1997
- VIEIRA. E. **Democracia e política social**. São Paulo: Ed. Cortez, 1985.
- VILAS, Carlos M. **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México:Editorial Nueva Sociedad, 1995.

- VILLARED, René. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo pos moderno.** México: Fondo de Cultura Económica, s.d.
- VRIES, Margaret. G. O FMI 50 anos depois. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.15, n.2, jun.1995.
- WARDE, M. J. As políticas das organizações internacionais para a educação. **Em Aberto**. Brasília. v.11,n.56, out./dez.1992.
- WARDE, M. J. Políticas internacionais para a educação. **Tempo e Presença**. Porto Alegre,v.15,n.272, 1993.
- WCEFA **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990.** Jomtien, Tailandia, 1990.
- WEAVING, Rachel e PICCIOTTO, Robert Novo ciclo de projetos para o Banco Mundial? **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 14, n.4, dez.1994.
- WEHING, A. e WEHING. M. **Formação do Brasil colonial.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- WILLIANSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política.**, São Paulo, v.12,n.1. (45). Jan./mar.1992.
- WOLDENBERG. J. **Estado y lucha política en el México actual.** México: Ed. El Caballito. 1991.
- WOLFENSOHN, James. D. **El desafío de la inclusión.** Discurso ante la Junta de Gobernadores. Hong Kong. China. 23 de septiembre. 1997.
- WOLFENSOHN, James. D. **Población y desarrollo.** Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C.: 1º de octubre. 1996.
- WOLFENSOHN, James. D. **Coalizões para a mudança.** Discurso perante a Assembléia de governadores. Washington, D. C.: 28 de setembro. 1999.

WOLFF, Robert. P. **O ideal da universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

WOLFF, Robert. P. **A miséria do liberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

WORLD BANK **Annual report**. Washington, D.C.: 1997.

ZALUAR, Alba. A autoridade, o chefe e o bandido: dilemas e saídas educacionais. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v.16, n.53/ especial., dez. 1995.

ZIBAS, D. e FRANCO, M. L. Orgs. **Final do século: desafios da educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1990.

ZIDERMAN, A y ADAMS, A. El documento de política del Banco Mundial sobre la educación técnica y la formación profesional. **Perspectivas: revista trimestral de educación**, México, t.21, v.2, n.82, 1992.



## Anexo 1

### **1. Políticas e estratégias da Unesco para a educação básica pública**

O eixo medular deste estudo são as mediações políticas e econômicas construídas historicamente entre o Banco Mundial e o governo brasileiro que configuram as políticas nacionais para a educação básica pública. No transcurso dessa investigação, constatou-se a forte supremacia do Banco Mundial nas decisões e gerenciamento destas políticas, mas não se pode afirmar que seja o único a impor as políticas, estratégias e exigências para o país. Nessas políticas e estratégias socioeducacionais para a sociedade brasileira, duas outras instituições se fazem presentes: a Unesco e a Cepal. É, portanto, a presença concreta dessas instituições no contexto político - educacional que justifica a inclusão das mesmas como parte significativa deste estudo, assim como a necessidade de estranhar a absolutização das políticas e estratégias do Banco Mundial. Essas duas instituições em distintos graus e intensidade também orientam as decisões políticas e socioeducacionais, sejam elas formais ou informais.

Trata-se, na verdade, de compreender a absolutização dada às políticas do Banco Mundial em detrimento das políticas estabelecidas pela Unesco e pela Cepal. Essas três instituições, ao longo desses anos, conformam um conjunto de políticas e estratégias para a educação pública que se inter cruzam, se distinguem e, às vezes, são complementares. Portanto, o objetivo de revelar as políticas e estratégias da Unesco e da Cepal é estranhar a posição de supremacia dada ao Banco e refletir sobre a existência de outros interlocutores políticos e ideológicos que estão secundarizados pela força avassaladora das elites financeiras externas.

Isso posto, neste capítulo, a reflexão volta-se para as políticas e estratégias para a educação básica pública procedentes da Unesco e da Cepal, procurando ressaltar o posicionamento político-ideológico no direcionamento das questões socioeducacionais cujas ações, programas e projetos vêm sendo desenvolvidos, cada vez mais, no sentido de interferir, induzindo políticas para os Estados-Membros.

A Unesco destina aportes financeiros para projetos na área sociocultural<sup>1</sup> junto às instâncias do governo federal, mas preferencialmente, aqueles destinados à alfabetização de jovens e adultos e ao atendimento de grupos marginalizados, que vivem na pobreza extrema ou que convivem com endemias<sup>2</sup>. Exemplificando os campos de atuação: os grupos desfavorecidos; analfabetismo de jovens e adultos; desnutrição e combate à fome; mortalidade infantil; proteção ao patrimônio cultural e meio ambiente. Para disponibilizar recursos financeiros para os projetos são estabelecidas algumas exigências: planejamento rigoroso, continuado e unificado de metas e de formas de atuação para fazer jus aos proventos e o compromisso público do governo federal de atendê-las com prioridade. Mas, em seguida, o governo federal para responder às pressões e aos interesses dos credores externos e das elites nacionais reduz drasticamente os percentuais do orçamento para esse fim. O que se pode afirmar é que a Unesco com anuência dos governos dos Estados Membros, estabeleceu desde (1979), um projeto político sociocultural e educacional, denominado: *Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe*, um instrumento sempre renovado, de atuação sistemática e concreta junto às instituições nos países, a fim de implementar um modelo de políticas sociais e educacionais formal e informal.

No país, as elites dirigentes nacionais apropriam-se do pensamento político e ideológico da Unesco na elaboração de projetos para a área social, particularmente para a educação formal e informal, e beneficiam-se do discurso humanitário para legitimar políticas assistencialistas, redistributivistas e populistas. Tal posicionamento político-ideológico da Unesco, inserido nas práticas políticas das elites dirigentes nacionais **fortalece a exclusão da concepção de direitos sociais universais. Uma política de Estado que prescreveu, no campo constitucional, políticas sociais sem os direitos sociais universais.**

---

<sup>1</sup> UNESCO (1996) Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal. Santiago- Chile. UNESCO (s/d) Hoy la Unesco- Materiales de información. Santiago- Chile. UNESCO (1993) Acción mundial en pro de la educación. Santiago.

<sup>2</sup> Alguns projetos: Proyecto Principal de Educación en la región de América Latina e el Caribe; Programa Regional para la erradicación del Analfabetismo en Africa; Programa de Educación para todos en Asia y el Pacífico; Programa Regional de generalización y Renovación de la Enseñanza Primaria; Programa de Eliminación del analfabetismo de adultos en la região de los Estados Arabes para el año 2000.

Os arranjos políticos são levados a efeito pelas elites nacionais a fim de proteger seus próprios interesses, associados aos das elites internacionais, mas divorciados das reivindicações e dos direitos sociais universais das camadas majoritárias da população, tornaram-se a regra. A atuação da Unesco nas políticas sociais reforçou a mentalidade de descompromisso do Estado brasileiro, na medida em que favorece a pouca vontade política e financeira do Estado para gestar e articular, nacionalmente, políticas sociais fundadas no direito universal. Isto não significa minimizar o trabalho da instituição, mas verificar como o governo federal e as elites dirigentes se apropriam da política assistencialista a grupos focalizados, tornando-a política nacional sempre renovada. Essa posição de acolhida ao pensamento político e socio-humanitário da Unesco, sem dar conta do processo de indução às políticas focalizadas e assistencialistas alimenta o tratamento redistributivista das questões sociais. A ausência de uma reflexão crítica sobre a atuação da Unesco (legítima e necessária em alguns casos) limita o posicionamento político do governo federal e das elites dirigentes nacionais, insistindo em tratar os direitos sociais descolados do sistema que gerou as condições degenerativas da população.

Na sociedade brasileira, o modelo político-educacional convive com interesses e políticas diversas, ou seja, o Banco Mundial sujeita a educação básica pública aos mesmos critérios de mercado, negando-a como direito universal; a Unesco, defende as políticas sociais sem direitos sociais (Vieira. 1997:68), fortalece a perpetuação de políticas fragmentadas e focalizadas para os grupos despossuídos; a Cepal prescreve o desenvolvimento regional alicerçado em empréstimos externos e na industrialização sustentável; e as propostas das entidades, das associações e dos sindicatos que, apesar de heterogêneas, defendem uma educação básica pública como direito do cidadão e dever inalienável do Estado.

Nesse contexto de políticas híbridas registram-se duas questões: em que medida as políticas socioeducacionais procedentes da Unesco e aplicadas no Brasil não são instrumentos facilitadores e perpetuadores da concepção assistencialista redistributivista manipuladas pelo governo federal e pelas elites conservadoras para negar os direitos sociais universais? Que elementos conjunturais internos contribuíram para que o governo federal e as elites dirigentes nacionais se apropriassem das prescrições políticas

assentadas em bases socio-humanitárias transformando-as em instrumentos de legitimação de políticas sociais sem direitos sociais?

A Unesco atuou ativamente, influenciando os governos dos Estados-Membros a serem signatários dos documentos que **prescreviam as políticas socioeducacionais**. A origem de suas políticas estava na necessidade de respostas sociais para todas as modalidades de ensino dos países penalizados pela 2ª Guerra, mas o seu alcance ultrapassou os paroquialismos e estendeu-se para as populações desassistidas da América Latina, África e Ásia. No âmbito da diplomacia, essa instituição e os governos dos Estados-Membros construíram mediações políticas realizadas pela via da cooperação, do desenvolvimento humano e do financiamento de programas, estimulando políticas de transformação do *status quo* e de valorização humana. A trajetória da Unesco mostra ênfase no papel político, em que se entrecruzavam interesses díspares, recomposição de espaços de poder de decisão e de determinação ideológica para a efetivação dos seus princípios, objetivos e sua missão essencial como parte significativa das decisões políticas, sociais e educacionais no país.

Nessa seção, examinam-se as mediações políticas que levaram à sua criação; em seguida, prioritariamente, analisam-se as políticas e as estratégias para a educação primária ou primeiro ciclo, denominada, a partir de 1979, de educação básica. O estudo prossegue, investigando os principais documentos sobre a educação básica. São eles: *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe- PPE- (1979 a 1995)*; *Documentos das Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe e Documentos de Reuniões de Ministros de Educação da América Latina e o Caribe*. Em relação à educação básica pública a Unesco tem como objetivos:

*... convertir en realidad el derecho a la educación para todos, tarea de gran magnitud pero esencial; prestar asistencia y ayudar a los Estados Miembros (184 agosto de 1995) a construir y renovar sus sistemas educativos que les permitan responder a la exigencias de un mundo en transformación constante, acelerada y muchas veces tumultuosa; preparar a las personas para que comprendan y valoricen sus identidades culturales y ayudarlas a enfrentar los desafíos y las incertidumbres de una época de mutaciones.*<sup>3</sup>

<sup>3</sup> UNESCO (1993) **Acción mundial en pro de la educación**. México.FLACSO. p.9

### 1.1. A posição da Unesco para a educação básica pública no período após a 2ª guerra

A UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura é um organismo das Nações Unidas cuja missão é "contribuir para a paz e a segurança estreitando, mediante a educação, a ciência e a cultura, a colaboração entre as Nações, a fim de assegurar respeito universal à justiça, à lei, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais que, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, a Carta das Nações Unidas reconhece a todos os povos do Mundo." (Constituição da Unesco. art. 1º.)

*La Unesco no es un organismo de financiación ni tampoco una institución de investigación. Su función es transferir y compartir conocimientos: conocimientos de los medios para eliminar el principal obstáculo que se opone al desarrollo, el analfabetismo, y para mejorar los sistemas de educación en una época en la que los recursos clave son la inteligencia, la creatividad y la adaptabilidad; cómo proteger el medio ambiente y dominar el fenómeno de la explosión demográfica; para garantizar a todos el acceso a las ciencias y a las tecnologías, frenando al mismo tiempo el éxodo de competencias; para reforzar las capacidades de comunicación y facilitar la circulación de la información, favoreciendo el respeto mutuo y la tolerancia, la participación democrática y la toma de conciencia de los derechos humanos" ( UNESCO. Acción mundial en prol de la Educación. 1993:14)*

A Unesco é também um organismo que mobilizou os ministros de planejamento e da educação, os responsáveis políticos de diferentes países, estimulando-os a definirem programas e planos de ação no campo da educação, da ciência e da cultura, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento e a paz, a tolerância, a democracia, mediante valorização de recursos humanos. Suas estratégias objetivam o desenvolvimento humano em todas as suas potencialidades, ultrapassando, portanto, a educação escolar formal e a reduzida visão economicista de formação prioritária para o trabalho, presentes nas políticas do Banco Mundial e da Cepal propostas para o desenvolvimento econômico advindos do pós-guerra.

Após 1945, os países beligerantes encontravam-se mergulhados nos destroços da guerra e uma das alternativas para a retomada do crescimento seria redimensionar as atividades econômicas e industriais, para que ultrapassassem o lento ritmo de cada região.

Entre as instituições criadas para tal fim, a Unesco desempenhou um papel significativo na organização da educação (sentido amplo), na formação de centros documentais de estudos e de acervos com dados estatísticos escolares, na elaboração de programas educacionais voltados para os desassistidos, na criação de documentos de políticas sociais dirigidos aos Estados-Membros e na formulação de políticas educacionais para todas as modalidades de ensino, de tal maneira que, durante três décadas, imprimiu as linhas políticas para o campo social e educacional, influenciando a organização da educação primária ou primeiro ciclo, na África, América Latina e Ásia.

Após a 2ª Guerra Mundial, os representantes da Comissão de Ministros da Educação dos Países Aliados - CMAE- reivindicaram prioridade para a reconstrução das instituições educativas de seus países destruídos. O Departamento de Estado dos Estados Unidos, em 1938, havia criado a Divisão de Relações Culturais, assumindo a cultura como assunto de Estado e, dentro dessa instituição, entrecruzavam-se as disputas de valores, de ideologias, do poder militar e do estilo de viver norte-americano, obscurecidos pela Guerra Fria e pelo binômio **segurança e desenvolvimento**. Essas disputas constituíram as razões decisivas levadas à Conferência da Comissão de Ministros da Educação dos Países Aliados - CMAE, realizada em Londres, de que resultou a criação da Unesco, subordinada ao Departamento de Estado dos EUA, em 1945. As razões políticas híbridas para sua criação foram o empenho da CMAE na reconstrução das instituições escolares, a propagação da Guerra Fria e a contenção das idéias comunistas, de uma parte; e a necessidade de elaborar programas de ajuda à educação (sentido amplo) para as regiões atingidas durante a guerra, a urgência de fomentar o desenvolvimento científico, zelar pela cultura, repatriar objetos culturais e construir a paz, de outra. Com sede em Paris, prevaleceu o critério de um voto para cada nação, igualando-se os pesos políticos, mas os Estados Unidos disponibilizavam 40% das verbas destinadas à instituição.

Entre os modelos de desenvolvimento econômico difundidos, não apenas para a América Latina, estavam as elaborações da Unesco que, após o término da 2ª Guerra Mundial, anunciou sua missão: *Alcanzar gradualmente, mediante la cooperación de las naciones del mundo en las esferas de la educación, de la ciencia y de la cultura, los*

*objetivos de paz internacional y de bienestar general de la humanidad, como proclama su carta (Federico Mayor- Correo de la Unesco. 1997).*

A sua criação, em Londres, ocorreu, em 16 de novembro de 1945, sob o postulado de que cada indivíduo deve aprender a utilizar a razão de que é dotado e iniciar-se nos valores morais e humanitários. A ação idônea para tal fim é a educação, entendida, em sua concepção mais ampla, como um processo humanitário, cultural, artístico e patrimonial adquirido por todos, ao longo da toda a vida.<sup>4</sup> A Unesco vem afirmando suas políticas, junto às cúpulas e conferências internacionais, postulando que a educação, no sentido amplo, deve: promover o desenvolvimento sustentável que favoreça a superação da pobreza, a redução das desigualdades e o aumento da coesão social; fomentar e concretizar relações estáveis e harmônicas entre as comunidades e promover a compreensão mútua, a tolerância, a democracia e a paz.<sup>5</sup>

Para a Unesco, a educação não é um fim em si mesma, é um direito inscrito na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e também principal ferramenta, às vezes única, de inserção social e de desenvolvimento humano. Sua missão ética é uma missão educativa, no sentido amplo e nobre do termo e, sob esse propósito, estabelece mediações com os governos dos 178 Estados Membros (1993), com a finalidade de promover a alfabetização de crianças e de adultos e lograr o desenvolvimento humano<sup>6</sup>. O modelo de desenvolvimento é do desenvolvimento humano, ultrapassando a educação escolar formal

---

<sup>4</sup> O pensamento da Unesco sobre a educação escolar pode ser encontrado nos seguintes documentos: UNESCO (1998) **A Unesco e a educação na América Latina e Caribe. 1987-1997**. Santiago do Chile; Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Jamaica. Mayo de 1996 **Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal; Declaración Mundial sobre Educación para Todos**. (1990). Jomtien. Tailandia. DELORS, Jacques. & outros (1998) **Educación: um tesouro a descobrir**. Brasília. Editora Cortez. Unesco. MEC.

<sup>5</sup> UNESCO (1998) **A Unesco e a educação na América Latina e Caribe- 1987-1997**. Santiago. Chile. OREALC.p. 17 e 18.

<sup>6</sup> As bases de cooperação regional: 1981- inicio del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe; 1984- inicio del Programa Regional de Erradicación del Analfabetismo en África; 1987- Creación de una red de intercambio de informaciones e documentación sobre analfabetismo funcional entre países industrializados en el Instituto de Educación de la Unesco(Hamburgo); 1987, inicio del Programa Regional de Generalización y Renovación de la Enseñanza Primaria y Eliminación del analfabetismo de adultos en Asia y el Pacífico; 1989- inicio de Programa Regional de Generalización y Renovación de la Enseñanza Primaria y Eliminación del analfabetismo de adultos en los Estados Arabes para el año 2000. In: UNESCO ( 1993) **Acción mundial en pro de la educación**. p. 23)

e valorizando a construção da cultura e de valores universalmente compartilhados e vividos (Unesco:1979 e 1993).

Afirmando-se como instituição internacional, prescreveu políticas e estratégias de cunho político e socio-humanitário: a educação (sentido amplo) como um direito de todos e instrumento de desenvolvimento humano; a erradicação do analfabetismo das crianças e dos adultos; a defesa dos direitos humanos; apoio e ajuda aos países da África politicamente independentes e o combate à pobreza. Nessa missão política, cuja natureza é revelada pelos próprios documentos, propõe ultrapassar as questões da educação escolar formal e local, valorizando o ser humano em toda sua plenitude e contextos de vida. (Unesco:1972.1979 e 1993)

Os documentos - *Aprender a ser (1972)*; *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1979)*; *Unesco: acción mundial en pro de la educación (1993)*; *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe 1987-1997 (1998)*; *Educação um tesouro a descobrir (1998)* - revelam as políticas e as estratégias dirigidas à educação básica. Nos documentos, existe uma formulação objetiva, pertinente e substantiva de políticas para a educação primária ou primeiro ciclo; denominada, educação básica ( a partir de 1979), e também para o ensino superior. Argumenta ainda que, os termos: missão essencial, recomendações e prescrições expressam a via política de atuação e interlocução com os governos, com as organizações não governamentais e com outras instituições, mediando questões sociais, culturais, educacionais, ambientais, científicas, patrimoniais e políticas.

Portanto, diferente do pensamento que caracteriza a Unesco pelos aspectos econômicos, sociais e culturais (Flores.1997:61), este estudo afirma que suas prescrições são político-ideológicas, que tratam de imprimir configurações para os campos social, educacional, científico, cultural e moral, ou seja, fundam-se na dimensão político - socio-humanitária.

O argumento que corrobora essa afirmação poder ser encontrado nas políticas prescritas pela Unesco de 1945 a 1979, com continuidade nas décadas seguintes:

- Su misión esencial: la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber

sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua;

- desde 1945, la Unesco se consagra a la tarea de prestar asistencia y ajuda a los Estados Miembros para instaurar sistemas de educación que les permitan responder a las exigencias de un mundo en transformación constante, acelerada y muchas veces tumultuosa;

- las actividades educativas que la Unesco persiguen son: convertir en realidad el derecho a la educación para todos; y la defensa de los derechos humanos;<sup>7</sup>

- erradicação do analfabetismo e fomentar a educação para todos;

- educação: um direito de todos;

- desenvolvimento do ser humano em todos os contextos;

- a construção da cultura da paz, da tolerância e

- apoio e ajuda aos países politicamente independentes<sup>8</sup>.

Mas, qual era a conjuntura político-social em que essas políticas foram prescritas? Desde sua criação, havia divergências internas, mas quando Willian Benton<sup>9</sup> foi designado o primeiro embaixador dos Estados Unidos na Unesco, os Estados Unidos, em pouco tempo, valendo-se da posição de superioridade econômica e militar sobre os demais Estados-Membros, adquiriram hegemonia, poder de decisão sobre os programas e os atos dessa instituição. Essa posição conferiu-lhes a supremacia, mas também pontos de divergências internos e desentendimentos, expressos nos embates entre liberais e hiperconservadores. Estes combatiam a influência comunista, as pretensões totalitárias e mantinham a Unesco sob restrições econômicas; os liberais privilegiavam as ações bilaterais de reconstrução das instituições educacionais. À medida que os Estados Unidos, através do Plano Marshall (1948-1953), assumiram a reconstrução europeia, que os hiperconservadores dos Estados Unidos impuseram as restrições econômicas e que as fundações privadas Ford, Rockefeller e Herigate se sobrepuseram às políticas e às estratégias da Unesco, tornaram-se inevitáveis a debilidade, o esvaziamento e a redução da autonomia dessa instituição.

<sup>7</sup> UNESCO (1993) *Unesco: acción en pro de la educación*. Santiago- Chile. OREALC. P.8

<sup>8</sup> UNESCO (1998) *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe-1987-1997*. Santiago- Chile. OREALC.p.99.

<sup>9</sup> Willian Benton- Secretário de Estado adjunto para assuntos públicos e culturais, primeiro embaixador dos Estados Unidos junto à Unesco, incansável defensor da instituição e de posição anticomunista.

Em 1954, a União Soviética ingressou na Unesco, fato que gerou a recomposição das forças internas e os conflitos ressurgiram em plena Guerra Fria. A crise foi desencadeada pela concepção de desenvolvimento que incluía a redistribuição da riqueza e o equilíbrio de poder: uma nova ordem internacional mais eqüitativa (Leher. 1998:198), que feria a ideologia e o projeto econômico dos timoneiros mundiais. A aproximação entre a Unesco e os países socialistas, o empenho no processo de descolonização na África (1960), as novas concepções de desenvolvimento e as pesquisas sobre valores culturais e anti-racistas foram exponenciados pelos hiperconservadores e o resultado foi a retirada dos Estados Unidos da instituição (1984).

As diferenças entre os projetos de desenvolvimento econômico e as ideologias distanciaram os Estados Unidos da Unesco, e, nesse sentido, as decisões educacionais passaram a ser tomadas sem negociações com essa instituição. Mas, majoritário na cúpula das agências multilaterais de créditos e empréstimos, os Estados Unidos assumiram o padrão de dominação, drenando, em consonância com o projeto econômico, as políticas para a educação básica. Entretanto, graves ameaças persistiam e exigiam medidas disciplinares: a pobreza, o nível de escolaridade e os conflitos militares externos: a Guerra do Vietnã (1968), a intervenção em Cuba (1960) e a invasão da República Dominicana (1965).

Nesse contexto de crises e de esgotamento do projeto de substituição das importações, inserem-se a análise e a compreensão das políticas e das estratégias de educação primária ou primeiro ciclo da Unesco. Um dos pontos dessas políticas e estratégias aparece no documento, publicado em 1972, *Aprender a ser*, onde se reafirma a educação global e permanente ( termos do documento). Isso não significava adquirir conhecimentos definitivos, se não aprender a aprender e aprender a fazer para constantes mudanças. A partir de 1979, há mais objetividade, intencionalidade e dirigibilidade quanto às políticas e às definições dos conceitos empregados. Assim, no documento *Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (1979)*, a Unesco prescreveu de forma objetiva e substantiva as políticas e as estratégias de educação básica para a América Latina, situando-a como dimensão central do desenvolvimento econômico e social.

Em 1979, reunidos na Ciudad de México para a Conferência Regional, Ministros da Educação e de Planejamento Econômico dos Estados-Membros da América Latina e do Caribe identificaram várias carências socioeducacionais: 45 milhões de analfabetos em uma população adulta de 159 milhões; excessiva taxa de evasão nos primeiros anos de escolaridade; sistema de ensino inadequado à população a que se destina; uso insuficiente de tecnologia; desarticulação entre o ensino escolar e as necessidades para o trabalho; atraso econômico e industrial; extrema pobreza de vastos setores da população na maioria dos países; deficiente organização e administração dos sistemas educacionais, caracterizados por forte centralização nos aspectos normativos e funcionais; concentração de rendas e de propriedades privadas e baixo nível de escolaridade.<sup>10</sup> Nesta Conferência Regional, foi elaborado o documento *Projeto Principal de Educação - PPE-*, que serviu de ponto de referência para as políticas educacionais. Os signatários propuseram, como tarefa inadiável, lutar contra a extrema pobreza; imprimiram, como política educacional, a expansão e a universalização da educação primária ou básica e postularam ampliar o uso da tecnologia na produção industrial. Na Conferência, a pobreza é qualificada e focalizada apenas para aqueles que se encontram em condições desfavoráveis e a educação limita-se a dotar os indivíduos das necessidades básicas de aprendizagens mínimas, com barateamento dos custos escolares. Notam-se aqui pontos de convergência: nos anos 70, a pobreza tornou-se objeto de políticas do Banco Mundial ( cap.2 e 3 ), da Unesco e da Cepal, mas os encaminhamentos para superá-la foram diferentes. O consenso aparecia em torno da idéia de que os níveis de pobreza inibiam e dificultavam o desenvolvimento regional. Sob o subterfúgio de alívio da pobreza, o alvo correto a alcançar era disciplinar o crescimento de matrículas, dificultar o desenvolvimento no campo da ciência e da tecnologia e redirecionar os recursos públicos que estavam destinados a esse ensino (Banco Mundial.1995:102). Cada uma dessas instituições, segundo ideologias próprias, afirmavam políticas educacionais de expansão e de controle dirigidas a todas as modalidades de ensino, antevendo a formação de

---

<sup>10</sup> UNESCO ( 1998) *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe- 1987-1997*. Santiago - Chile. p. 22. UNESCO (1996) *Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*. Santiago. Chile.

recursos humanos destinados à produção industrial, através da submissão à tecnologia estadunidense .

Convidamos os Estados-Membros para que se proponham, como tarefa fundamental e inadiável, nas próximas décadas, lutar contra a extrema pobreza, utilizando todos os recursos e meios disponíveis, a fim de universalizar a educação primária ou básica completa para todas as crianças em idade escolar, erradicar o analfabetismo e intensificar, gradual e profundamente, os programas de atenção integral às crianças em idade pré-escolar que vivem em condições sociais desfavoráveis. (Conferência Regional de Ministros de Educação e do Planejamento Econômico dos Estados Membros da América Latina e Caribe, UNESCO, CEPAL e OEA. México. 1979).

A ordem econômica internacional indicava questões complexas e transformações rápidas, como aumento da dívida externa dos países devedores, elevação da taxa de juros da política norte-americana e desajustes nas finanças dos Estados da América Latina. Na ordem política, governos autoritários, democracia instável, dificuldades para se obter novos créditos externos, modelos de produção inadequados às novas exigências e, no campo social, níveis insatisfatórios de educação básica, redução de gastos públicos, crescimento da pobreza, elevação das taxas de desemprego, analfabetismo, deteriorização do sistema educacional pela redução de financiamentos, aumento do número de matrículas, acompanhado dos baixos níveis de qualidade e desvalorização dos docentes.

Nessa conjuntura, as políticas da Unesco introduziram o conceito de educação permanente e educação global, por intermédio do *Projeto Principal de Educação*(1979), propondo aos Estados-Membros subscritos a universalização da educação básica, a superação do analfabetismo e o combate à pobreza. Essas medidas foram apropriadas pelos governos e manipuladas como cédula eleitoral.

Em síntese, as políticas e as estratégias de educação básica para a América Latina foram arroladas no documento *Projeto Principal de Educação - PPE*, elaborado sempre após as conferências regionais. Os mentores da Unesco e Ministros da Educação e da Economia dos Estados Membros identificaram as carências socioeducacionais e prescreveram políticas e estratégias subscritas pelos governos e autoridades educacionais para responder às necessidades prementes. Entre as políticas postuladas, a educação

estava no centro dos processos de desenvolvimento econômico e social, passando a ser concebida e articulada dentro das políticas globais de desenvolvimento para a região. Isso não significava que os governos e as autoridades educacionais tivessem a educação básica como prioridade, mas sim que as contingências externas exigiam adequações econômicas e socioeducacionais. De maneira incisiva, passou-se a incorporar a educação primária ou básica como elemento fundamental das estratégias globais de planejamento instituídas pelos governos militares e aplicadas para superação da pobreza. (Unesco.1998:25)

Em divergência com as políticas do Banco Mundial, que priorizam a educação fundamental ou primeiro ciclo e que estão em sintonia com os procedimentos adotados pelo Ministério da Educação do Brasil e os Secretários de Educação dos Estados e dos Municípios, as políticas da Unesco insistem num modelo de desenvolvimento político-sociocultural em que a dimensão educacional, alcance todos os níveis de escolaridade e a educação informal. Consideravam essa uma alternativa geradora de valores éticos e morais, de responsabilidade social, de cooperação, de preservação da identidade e da cultura dos povos e da inserção nas forças produtivas, que favoreciam o desenvolvimento humano, seguido do desenvolvimento econômico e industrial da região. Para alcançar tais metas, os gestores prescreveram políticas de desenvolvimento integral do homem acopladas às políticas econômicas, aos preceitos morais, às demandas sociais e educacionais, assim discriminadas e hierarquizadas (Unesco.1998:18):

1. Acesso universal à educação e superação do analfabetismo.
2. Educação de qualidade com equidade para todos ao longo da vida.
3. Educação como tarefa de todos.
4. A educação, direito humano fundamental para construir uma cultura de paz, tolerância e democracia.
5. A educação para todos contribui para o desenvolvimento sustentável.
6. Melhores e maiores investimentos de recursos na educação

Educação de qualidade, educação como tarefa de todos e educação que contribui para o desenvolvimento sustentável (termos dos documentos) indicam os fundamentos políticos subjacentes. A questão da *qualidade* está associada à idéia de formar para algo, credencialista e utilitarista; *a tarefa de todos* significa delegá-la à comunidade, aos pais, aos empresários ou ao terceiro setor; e *desenvolvimento sustentável*

incorpora a lógica de desenvolvimento fundado apenas nas bases econômicas, e, nesse aspecto, há similitude entre os conceitos da Cepal e do Banco Mundial.

Na análise documental, as intenções, reveladas através das políticas e estratégias traçadas pelo Banco Mundial, pela Cepal e pela Unesco para os Estados da América Latina, apresentam pontos convergentes : **universalizar a educação primária/ 1º ciclo ou básica para crianças em idade escolar; superar o analfabetismo de crianças e de adultos; e combater a extrema pobreza.** Mas, estabelecem alternativas distintas para enfrentá-las: a educação como responsabilidade do Estado, inserida dentro das políticas sociais, mas de uma cidadania com cidadãos sem direitos sociais universais, e, ainda, a defesa de mais e maiores investimentos para todos os níveis educacionais são afirmações da Unesco; desenvolvimento industrial sustentável, competitividade e formação de recursos humanos e de técnicos especializados são prescrições da Cepal; e prioridade na racionalidade, eficiência, qualidade, produtividade e competitividade, na privatização gradual do ensino médio e superior, ênfase na educação primária, aproximação entre educação e trabalho são exigências do Banco Mundial, dirigidas aos governos e às elites conservadoras nacionais.

## **1.2. Políticas e estratégias da Unesco para a educação básica pública nas décadas 80 e 90**

Nos primeiros anos da década de oitenta, as convergências entre as três instituições quanto às políticas sociais se dissiparam. A Unesco, entidade subordinada ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, foi completamente esvaziada e excluída das decisões políticas para o campo socioeducacional. Quanto aos Estados Unidos, que detinham 40% do total de suas verbas disponíveis, retiraram-se da entidade, em 1984, e ainda, mantém essa posição atualmente (1999). Se, economicamente a Unesco estava subordinada às decisões majoritárias dos Estados Unidos, nas disputas ideológicas, havia um distanciamento real, uma vez que a Unesco afirmava princípios político-socio-humanitários contrários às decisões político-econômicas dos norte-americanos.

Mas, o Banco Mundial, majoritariamente dominado pelos Estados Unidos (poder de voto:17,1%), subordinou a Unesco, a Cepal e se sobrepôs no comando das políticas de desenvolvimento econômico, social e tecnológico para a região.

Nessa conjuntura de divisões e de recomposição de poder político entre Cepal, Banco Mundial e Unesco, esta última teve suas políticas e estratégias reafirmadas. As políticas para a educação básica, promovidas nos anos 80, buscavam a expansão quantitativa da educação, a superação da pobreza e das desigualdades sociais e educacionais, visando ao desenvolvimento social e à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Nos anos 90, o eixo central seria a qualidade da educação, particularmente a qualidade na gestão do sistema, sendo o desenvolvimento e o crescimento vinculados aos princípios de competitividade internacional entre países e à formação e consciência da cidadania. Nos documentos de políticas de educação da Unesco, para os anos 90, encontram-se explícitos os seguintes conceitos: qualidade de ensino, gestão do sistema e competitividade exponenciados e complementares à lógica de mercado e postulados nas políticas educacionais do Banco Mundial. Mesmo assim, o encaminhamento dado aos conceitos revela a natureza política de cada instituição e o significado deles no interior dos Estados da América Latina. Ao longo destes cinquenta anos, a Unesco tem influenciado e participado nas decisões de políticas para a educação básica dos Estados-Membros, por meio de financiamentos para projetos, programas de assistência e ajuda para expansão do sistema educacional que lhe permitam responder melhor às exigências e transformações inclusas.<sup>11</sup>

Em setembro de 1980, em Belgrado, realizou-se a 21ª Conferência Geral da Unesco e foi instituída a Reunião Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, além do Comitê Intergovernamental como grupo de trabalho empenhado em desenvolver as estratégias no âmbito educacional.

---

<sup>11</sup> Existe uma literatura disponível da Unesco sobre a educação (sentido amplo). Alguns títulos são dirigidos para níveis de escolaridade específica e para questões pontuais como: formação de professores, educação técnica e profissional, educação secundária, educação de jovens e de adultos, educação indígena, ensino superior e financiamentos. Dois documentos foram manuseados nesta seção: Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe e Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe.

A I Reunião Intergovernamental do Comitê do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe - realizada em Quito, em 1981, fixou como campo de trabalho a educação básica e a educação de adultos, fazendo uma distinção entre a expansão das oportunidades educacionais e qualidade de ensino. O desafio era expandir a educação à maioria da população, com prioridade aos desfavorecidos e vulneráveis: pobreza extrema, indígenas, adolescentes analfabetos de 15 anos ou mais, jovens e crianças do meio rural, menores de 6 anos e crianças portadoras de necessidades especiais, além de melhorar a articulação da educação escolar com a cultura e as necessidades de trabalho, entre a educação formal e a informal (Unesco.1998:23). Em 1982, realizou-se, em Santa Lúcia, a II Reunião Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, que formulou o I Plano Regional de Ação para o período 1985 a 1990, com as seguintes estratégias:

- *asegurar acceso universal a la escuela de todos los grupos en edad escolar antes de 1999 y proporcionar un mínimo entre 8 y 10 años de educación básica;*
- *erradicar el analfabetismo antes de finales del siglo y desarrollar y extender el servicio educativo para adultos;*
- *mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la implementación de las reformas necesarias;*
- *outorgar prioridad a los grupos más desfavorecidos y vulnerables de la poblaciones rurales y urbano-marginales (Unesco.1996: 10).*

Na VI Conferência Regional de Ministros da Educação e de Ministros encarregados do Planejamento e na III Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, realizada em Bogotá, em 1987, a reflexão esteve centralizada na análise da influência de fatores externos ao sistema educacional e no papel da educação na conjuntura de crises permanentes, que afetavam todos os âmbitos da sociedade. Foram diversas as questões abordadas: a centralidade das ações oficiais na universalização da educação básica com duração de 8 a 10 anos; a redução da repetência, da evasão e do fracasso escolar; a intensificação das ações em nível de educação pré-escolar além da deliberação de medidas que superassem a dicotomia quantidade/ qualidade. (Unesco e a educação na América Latina e Caribe-1987-1997. OREALC- Santiago.1998:25). Ainda nesse documento ( p.25), está a seguinte prescrição política:

O desafio fundamental expressado nesta reunião foi de definir o papel da educação em relação a políticas de desenvolvimento para superar a pobreza, salientando o papel protagonista do setor público em educação, como dinamizador das iniciativas e dos esforços do conjunto da sociedade.

A crise econômica, com reflexos negativos nas relações sociais, parecia intransponível. Em 1989, na Guatemala, na IV Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, o desafio para a região era sair da crise, alcançar maior crescimento, desenvolver e coibir a concentração de renda. As estratégias estabelecidas foram: diversificar as fontes de financiamento do serviço educacional, captando e combinando diferentes fontes: estatais, privadas, não governamentais, comunitárias e de organismos internacionais de cooperação técnica e financeira; concentrar os escassos recursos nacionais em salários para os docentes e destinar o financiamento internacional ao apoio de iniciativas vinculadas à qualidade do ensino, como ações de capacitação, métodos diversificados de avaliação, pesquisa e estímulo às inovações educacionais (Unesco.1998:24 e 84). Os pensadores da Unesco afirmavam que o desenvolvimento social só adquire sentido à medida que se resolvem os problemas da população e se melhora a sua qualidade de vida. Também reconheceram o papel premente da informação, do saber e da inteligência nas atividades sociais e produtivas geradoras do desenvolvimento ( Unesco.1998:27).

Apesar dos esforços, poucos avanços tinham sido concretizados na década de 80. Urgia transformar o estilo e o sistema educacional caracterizados por administração centralizada, burocrática e com traços de autoritarismo; visão de curto prazo na tomada de decisões; escassa articulação com outros setores do Estado e da sociedade; oferta educacional homogênea para uma população heterogênea; processos educacionais mais centrados no ensino do que na aprendizagem; maior ênfase nos desenhos e nos meios curriculares do que no papel profissional dos docentes. Esse era o diagnóstico ( termos explícitos nos documentos) e, diante dele, os signatários dos documentos formularam as políticas para a educação básica subscritas por eles e que os Estados-Membros deveriam incorporar:

- articulação entre a educação e as estratégias sociais de desenvolvimento, para possibilitar uma distribuição equitativa dos benefícios advindos do crescimento econômico;

- fortalecimento da dimensão democrática como estratégia de desenvolvimento educacional;
- articulação de novas alianças em torno da educação, assumida como tarefa de responsabilidade de todos;
- modernização das modalidades de planejamento e gestão vinculadas a processos mais amplos de transformação do Estado;
- reorientação do currículo da educação básica, em função das necessidades básicas de aprendizagem, superando o enfoque baseado em disciplinas;
- nova concepção da alfabetização e da educação de adultos, entendendo a alfabetização como parte substantiva da educação básica e objeto de políticas educacionais integrais que articulem a alfabetização de jovens e adultos com o acesso, a permanência e o sucesso escolar no sistema formal;
- dinamização do sistema educacional pela convergência de ações dos agentes educacionais, fortalecendo o papel da família, da escola, das organizações comunitárias e dos meios de comunicação social;
- diversificação das fontes de financiamento do sistema educacional, captando e coordenando diferentes fontes: estatais, privadas, não governamentais, comunitárias e de organismos internacionais de cooperação técnica e financeira. Otimização dos recursos, destinando-os prioritariamente ao investimento e à inovação da educação.<sup>12</sup>

No final da década de 80, persistiram e agravaram-se os problemas econômicos nacionais e internacionais. Os reflexos, no sistema educacional, tornaram-se visíveis na redução de financiamento público; na degradação das condições de trabalho dos docentes e desvalorização do magistério; na insuficiente infra-estrutura básica; no fracasso escolar (reprovação e desistência); na administração centralizada e perda da qualidade de ensino, fatores que descerravam o insucesso das políticas educacionais pretéritas. Entretanto, o núcleo das políticas educacionais da Unesco continuava sendo: **a educação como um direito de todos, a erradicação do analfabetismo de crianças e de adultos e a educação situada como elemento central do desenvolvimento humano e de crescimento.** A natureza da centralidade atribuída à educação está registrada na terceira e quarta partes “La estratégia propuesta” e “Políticas para poner en practica la estratégia” do documento intitulado: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. A estratégia a ser implementada fundava-se na competitividade como objetivo, no rendimento como diretriz política e na descentralização como modelo institucional. A centralidade da educação básica pública funda-se nos eixos: cidadania e

competitividade, equidade e rendimento e descentralização e centralização subjacentes nos fundamentos políticos que estão constituindo uma cidadania com cidadãos excluídos de direitos sociais universais e uma competitividade apresentada como instrumento para naturalizar a exploração, legitimar a superioridade de uns sobre outros e as desigualdades regionais e sociais.

A centralidade da educação básica pública fundada na cidadania e na competitividade, expressa na atitude política de crença nas invenções da tecnologia, na polarização financeiras e econômicas; no incitamento ao consumo; no controle demográfico; na reorganização das relações sociais - familiares, escolares, trabalhistas e sindicais - exigia da Unesco atualizar uma de suas premissas : formar o homem completo para a vida durante a vida. A atualização das políticas e das estratégias tornou-se nítida, diante da realização em 1989, do Consenso de Washington e da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, cujo resultado foi a elaboração da **Declaração Mundial de Educação Para Todos** que adquiriu diferentes matizes nos governos dos Estados signatários. Entre os objetivos, postulou-se:

Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem ( a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas) quanto os conteúdos básicos de aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades de desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo.

A educação básica é mais do que uma finalidade em si mesma. Ela é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação. (Declaração Mundial sobre a Educação para Todos - Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem - Jomtien, Tailândia, 1990)

---

<sup>12</sup> UNESCO (1998) **A Unesco e a educação na América Latina e Caribe 1987-1997**. Santiago- Chile. OREALC. Cap. 2. p. 20 a 37.

A concepção de educação básica da Unesco afirma o direito de todos, independente de idade, um processo contínuo que se adquire ao longo de toda a vida, e que incorpora as dimensões formais e informais. Um bem coletivo e não se pode ser regulado pelas leis de mercado (Delores.1996:89 e Torres & Coraggio. 1999:86). Essa concepção também foi reafirmada na Conferência Internacional sobre a educação de adultos, realizada em Hamburgo - Alemanha, (em 1997), afirma “educação básica para todos significa dar às pessoas, independentemente da idade, a oportunidade de desenvolver seu potencial, coletiva ou individualmente. Não é apenas um direito, mas também um dever e uma responsabilidade para com todos e com toda a sociedade. É fundamental que o reconhecimento do direito à educação continuada durante a vida seja acompanhado de medidas que garantam as condições necessárias para o exercício desse direito<sup>13</sup>”. Diferentemente, o Banco Mundial distanciou-se dessa decisão e restringe à educação básica formal, ou seja os conteúdos curriculares estabelecidos para essa modalidade escolar.

A Unesco, a Cepal e Banco Mundial subscreveram os documentos da Conferência Mundial de Educação para Todos, que apresentaram desdobramentos nos Estados, como o Plano Decenal de Educação para Todos. A Unesco e a Cepal subscreveram o documento intitulado *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (1992:17 a 20)*, afirmando a centralidade da educação e da produção do conhecimento. Na análise da autora Miranda, “para além da centralidade do conhecimento, está a centralidade do trabalho, a centralidade das formas de exploração capitalista. Nesse sentido, por mais que a sociedade do conhecimento se afirme como algo inteiramente novo, essa novidade é incapaz de modificar a essência excludente da ordem capitalista. A idéia da necessidade do conhecimento vai sendo absorvida e difundida pelos setores empresariais, sindicais, culturais e educacionais, associada à globalização e às inovações tecnológicas ( Miranda. 1998:39 e 43).” A partir de 1992, a Unesco passou a direcionar suas políticas para o âmbito da cultura e do desenvolvimento, afirmou que a cultura “*es la clave para un desarrollo humano*

---

<sup>13</sup> Conferência Internacional sobre a educação de adultos. **Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro.** (1997). Brasília. Sesi/Unesco. p.22.

*sostenible basado en la solidaridad y que el desarrollo comienza con la cultura humana. Los modelos de desarrollo deberán centrarse en el futuro en los pueblos y fomentar los valores culturales en lugar de menoscabarlos.*"<sup>14</sup>

Lançavam-se, assim, as bases para as políticas dos anos noventa. Reportando-se à doutrina neoliberal, difundida nos Estados da América Latina e nos documentos: *UNESCO e a educação na América Latina (1998) Proyecto Principal de Educación en América Latina e el Caribe. Avances, limitaciones, obstáculos y desafíos (1991) e Educação um tesouro a descobrir (1998)*, foram explicitadas de forma objetiva, direta e substantiva as políticas para educação básica e as estratégias a serem executadas por meio de ações, de programas e de projetos:

- acesso universal à educação e superação do analfabetismo;
- centralidade no novo paradigma do conhecimento;
- eficiência, qualidade e produtividade;
- modificação no processo de ensino e aprendizagem;
- descentralização e novas formas de gestão do sistema;
- diversificação das formas de financiamento;
- promoção de melhores condições para o trabalho docente;
- revisão da formação de professores e a formação dos formadores;
- autonomia e flexibilidade curricular;
- formação docente em serviço;
- qualidade com equidade;
- respeito às diferenças sociais, culturais e individuais;
- diversidade e integração;
- incorporação da dimensão ética na educação;
- aprender a ser, a conhecer, a fazer e a viver juntos;
- educação como dever de todos;
- educação ao longo de toda a vida;
- educação como direito humano para a paz, a tolerância e a democracia;
- educação de qualidade com equidade para todos ao longo da vida;
- educação para todos contribui para um futuro sustentável;
- melhores e maiores investimentos em educação pública;
- uso dos meios de comunicação social e novas tecnologia na educação.

São essas as políticas de maior visibilidade da Unesco para a educação básica prescritas e parcialmente incorporadas às políticas nacionais dos Estados-Membros. São políticas que adquirem formato próprio em cada região e compõem a agenda dos governos. Alguns pontos são convergentes com os documentos da Comissão Econômica

<sup>14</sup> UNESCO (1993) *Acción mundial en pro de la educación*. México.Flaco. p.7.

para a América Latina e Caribe e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, mas a promoção de melhores condições para o trabalho docente, melhores e maiores investimentos em educação pública, valorização da profissão docente e educação ao longo de toda a vida são divergências significativas entre as instituições e revelam a superioridade e a predominância de uma sobre a outra.

Em 1991, em Quito, realizou-se V Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação e os participantes atribuíram à educação básica pública um sentido de peça chave no processo de crescimento e desenvolvimento da região. O ponto de inflexão orientava-se para uma transformação qualitativa do sistema educacional para alcançar maior qualidade com equidade. Os integrantes propuseram a recuperação do Estado capitalista para assegurar e fomentar a igualdade de oportunidade de acesso e permanência no sistema escolar e agregaram a participação da comunidade no desenvolvimento de projetos educacionais. Mas, o ponto central foi " como conjugar a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de toda a população com a necessidade de atingir um maior nível na qualidade das aprendizagens para alcançar a integração da cidadania e a competitividade internacional?"<sup>15</sup>

Em 1993, em Santiago, realizou-se a V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, insistindo em políticas para o desenvolvimento econômico com centralidade da educação básica dentro da nova conjuntura do processo produtivo. Afirmava-se, de maneira categórica, a necessidade de recuperação do papel do Estado na oferta deste direito e bem público e também a necessidade de incrementar os percentuais orçamentários para a educação e melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens. Defendiam a valorização dos docentes e a formação de formadores, considerando essencial produzir mudanças nos processos de ensino e aprendizagem promovidos pela educação dentro da sala de aula. Para atualizar-se, face ao desenvolvimento do capital global, a educação básica tornou-se a estratégia que conduziria os países ao circuito competidor. Nesse sentido, os membros participantes e signatários propuseram:

---

<sup>15</sup> UNESCO ( 1998) **A Unesco e a educação na América Latina e o Caribe-1987-1997**. Santiago. Chile.p.31

*Formação, capacitação e aperfeiçoamento dos docentes* - enfatizar ações para fortalecer profissionalmente o trabalho docente; a articulação entre teoria e prática educacional; a capacitação e o aperfeiçoamento; a busca de alternativas para a formação que utilizassem modalidades participativas e de autonomia pessoal.

*Novas opções* - estimular as novas opções pedagógicas no desenvolvimento de programas de alfabetização, de educação básica, de educação de jovens e adultos e educação não formal; criar currículos e flexibilizar a estrutura dos programas escolares, permitindo a incorporação de experiências relevantes para a melhoria do ensino; articular o desenvolvimento de programas educacionais com as necessidades do trabalho e resgatar a preservação do patrimônio cultural local, regional e nacional.

*Melhoria da gestão educacional* - adotar novas modalidades de organização do trabalho escolar ( calendário, horários, sistemas de promoção, articulação entre atividades escolares e comunitários); de administração institucional ( co-gestão, autogestão escolar, autogestão-comunitária) e de administração do setor educacional (descentralização, desconcentração e municipalização).

*Informação e investigação* - fortalecer os sistemas de informação e investigação para tomada de decisões, elaborar indicadores para análises de metas, programas, objetivos e metodologias escolares a fim de aferir a qualidade da educação; estimular experiências de difusão de informações ao público; desenvolver e permutar experiências referentes à investigação sobre currículos, metodologias e inovações na gestão escolar.

*Cooperação regional* - fortalecer a cooperação regional através da criação e desenvolvimento do sistema de redes horizontais no campo da educação de adultos, da gestão escolar, da melhoria da qualidade de ensino e das inovações educacionais, de modo a ampliar os intercâmbios.

A Unesco reafirma a centralidade da educação básica pública, colocando-a como estratégia para o desenvolvimento social, cultural e econômico sustentável, mas havia um outro sentido. A educação converteu-se num fator estratégico para o desenvolvimento e consumo, sendo imprescindível modernizá-la, considerando ritmos e ciclos diferenciados; melhorar a qualidade do ensino; analisar as causas do fracasso das

reformas; desenvolver consensos e acordos nacionais; promover substantivas mudanças nos componentes pedagógicos e institucionais em todos os níveis do sistema educacional; colocar ênfase na sala de aula e introduzir mudanças nos modelos pedagógicos e de gestão escolar. Nos anos noventa, houve uma convergência das políticas imperativas das três instituições em torno da questão educacional, sendo possível encontrar os mesmos conceitos nos documentos dessas instituições. No caso da Unesco, houve uma aproximação às políticas defendidas pelo Banco Mundial, explicitas nas estratégias (ações) concretas a serem efetivadas pelos Estados Membros:

- estabelecer parâmetros nacionais de educação básica;
- instituir sistema de avaliação de resultados;
- criar as condições institucionais para melhorar a quantidade e a qualidade das aprendizagens;
- promover ações para reduzir as desigualdades;
- fomentar inovações pedagógicas;
- descentralizar a estrutura curricular;
- desenvolver nova gestão administrativa na escola;
- definir indicadores que fundamentem as decisões pedagógicas;
- estimular a cultura escolar que valorize o desempenho acadêmico;
- fortalecer a função estratégica do diretor;
- fortalecer novos papéis dos docentes- facilitador, avaliador e orientador -
- criar e viabilizar infra - estrutura física e técnico-pedagógica indispensável ao processo ensino aprendizagem.

Já as divergências entre as políticas da Unesco e do Banco Mundial apareceram, de forma incisiva, nos documentos dos anos noventa. Para a Unesco, a recuperação do Estado capitalista na oferta e responsabilidade deste serviço público, a necessidade de mais e maiores investimentos e sua diversificação ( termos explícitos nos documentos) na oferta da educação básica são indispensáveis. Para o Banco Mundial, a retirada do Estado da oferta dos serviços públicos e sua transferência às leis de mercado, a reaplicação dos critérios da economia na educação básica pública e o controle sobre os recursos públicos são prementes para assegurar novas formas de acumulação do capital.

Em 1996, em Kingston - Jamaica, a Unesco organizou a VII Conferência de Ministros da Educação e a VI Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. Na Conferência, priorizaram-se as capacidades de aprender a aprender; o acesso às tecnologias de comunicação; o equilíbrio

pessoal e relações interpessoais baseadas no respeito mútuo e no desenvolvimento do sentido ético para enfrentar o mundo em transformação e cada vez mais competitivo.

A expressão mais incisiva das estratégias da Unesco para a educação básica pública postula que " a educação deve transmitir, de fato, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases das competências futuras. Não basta que cada um acumule no começo da vida uma determinada quantidade de conhecimentos de que possa abastecer-se indefinidamente. É, antes, necessário estar à altura de aproveitar e explorar, do começo ao fim da vida, todas as ocasiões de atualizar, aprofundar e enriquecer estes primeiros conhecimentos, e de se adaptar a um mundo em mudança."<sup>16</sup> Assim, advogavam a centralidade da educação básica para o desenvolvimento econômico sustentável, mediante a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, que se materializam em postulados de aprendizagens constantes, ao longo toda a vida. Algumas estratégias foram delineadas para serem incorporadas às políticas nacionais dos Estados-Membros, são elas:

- conceber a educação como política de Estado para assegurar a continuidade das políticas públicas, por meio de mecanismos de concentração que impliquem a participação mais eficaz da sociedade civil em seu conjunto;
- melhorar a capacidade de gestão;
- recuperar o papel do Estado no fomento de igualdade de oportunidades;
- definir a gratuidade escolar como um compromisso entre o Estado e a sociedade civil;
- dar prioridades às aprendizagens e à formação integral com ênfase no desenvolvimento das potencialidades, com sentido ético;
- incorporar os valores fundamentais do ser humano à agenda da transformação educacional, para alcançar a democratização e a cultura de paz;
- estabelecer alianças com os meios de comunicação, o mundo do trabalho e a família;
- avaliar e medir a qualidade da educação, para assumir responsabilidades com os resultados educacionais;
- desenvolver sistemas de avaliação do desempenho das instituições e dos alunos;
- valorizar a profissão magistério;
- concentrar os escassos recursos nos salários dos docentes;

---

<sup>16</sup> DELORS, Jacques ( 1998) org. **Educação : um tesouro a descobrir**. Brasília. Ed. Cortez. UNESCO/MEC. Cap. 4 Os quatro pilares da Educação. p. 89-102 e cap. 5 Educação ao longo da toda a vida. p. 103-117.

- promover a educação ao longo de toda a vida para uma aprendizagem contínua, incorporando a educação permanente e de adultos ao conjunto do sistema educacional, formulando estratégias integrais e incluindo os excluídos;
- promover políticas que fortaleçam a capacidade de as instituições realizarem pesquisas científicas e tecnológicas que favoreçam a educação básica pública;
- incrementar o orçamento da educação.<sup>17</sup>

Nos anos noventa, o *Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe* passou a apresentar como pressupostos: a educação de qualidade com equidade para todos ao longo de toda a vida e o papel social da educação, situando-a como uma dimensão central do desenvolvimento econômico e social. Essa consideração envolve a articulação das políticas educacionais com as estratégias globais de desenvolvimento; a necessidade de assegurar a igualdade de oportunidades, o que implica a transformação dos sistemas educacionais para alcançar uma educação de maior qualidade com equidade e o significado político-ético atribuído à educação na construção da paz, da democracia e do desenvolvimento (Unesco.1998:20).

O projeto econômico modernizador fortaleceu as corporações comerciais internacionais e as instituições supra-estatais capazes de pôr o capital em circulação permanentemente, mas, pela escassez de regras disciplinadoras, passou a penalizar fortemente a economia dos países capitalistas devedores. As corporações comerciais e financeiras internacionais tiveram rentabilidade em seus investimentos, mas o custo social e econômico foi danoso para os países e para a população desfavorecida. A desigualdade na distribuição dos excedentes da produtividade revelou a elevação dos índices de riqueza e o aumento da pobreza de muitos. Essas disparidades sociais e regionais acentuadas pela competitividade entre as nações, as corporações, os blocos e as indústrias, explicam-se, em parte, pela disfunção dos mercados e pela natureza, intrinsecamente desigual, do sistema político-econômico mundial, mas estão também vinculadas ao valor atribuído à educação.<sup>18</sup>

Nas últimas décadas, o mundo conheceu um desenvolvimento econômico sem precedentes. A riqueza cresceu e houve maior difusão dos inventos da tecnologia. Os

<sup>17</sup> UNESCO (1998) *A Unesco e a educação na América Latina e Caribe 1987-1997*. Santiago. Chile e DELORS, Jacques. (1996) *Educação: um tesouro a descobrir*. Brasília. D. F. MEC/UNESCO.

<sup>18</sup> DELORS, Jacques. org. (1996) *Educação um tesouro a descobrir*. Brasília. MEC-UNESCO. p.70

modos de vida, as formas de organização social e os estilos de consumo sofreram profundas transformações. No modo de produção, o uso da tecnologia da comunicação, o processo de globalização e a competitividade exacerbada são fatos irreversíveis que dão lugar às capacidades cognitivas, valorizando os capazes de evoluir, de adaptar-se e de inclinar-se para uma formação permanente. Os impactos tecnológicos constantes e em diversos setores tendem a fazer crer que as tecnologias são provocadoras de mudanças nas relações sociais, quando, na verdade, a evolução das tecnologias responde às exigências das relações sociais.

Uma outra concepção mais ampliada de educação poderia fazer todos descobrirem, reanimarem e fortalecerem o seu potencial criativo. Essa concepção supõe ultrapassar a visão puramente instrumental da educação - considerada como via obrigatória para obter certos resultados puramente econômicos e racionais - e passar a considerá-la, em toda sua plenitude, realização da pessoa que, na sua totalidade, deve aprender a ser (Delors.1996:90).

"O saber, o saber-fazer, o saber viver juntos e o saber ser constituem quatro aspectos, intimamente ligados, de uma mesma realidade. Experiência vivida no cotidiano e assinalada por momentos de intenso esforço de compreensão de dados e de fatos complexos, a educação ao longo de toda a vida é o produto de uma dialética com várias dimensões. Se, por um lado, implica a repetição ou a imitação de gestos e de práticas; por outro, é um processo de apropriação singular e de criação pessoal. Junta o conhecimento não - formal ao conhecimento formal, o desenvolvimento de aptidões inatas à aquisição de novas competências. Implica esforço, mas traz a alegria da descoberta. Experiência singular de cada pessoa ela é também a mais complexa das relações sociais, dado que se inscreve, ao mesmo tempo, no campo cultural, no laboral e no da cidadania."<sup>19</sup>

*Solidariedad y cooperación son más que nunca valores cardinales que la Unesco promueve multiplicando y reforzando las relaciones educativas, científicas y culturales, com dos objetivos estrechamente vinculados: el desarrollo que, más allá del mero progreso material, debe responder a la realización de las aspiraciones humanas sin hipotecar el patrimonio de las generaciones futuras, y el establecimiento de*

<sup>19</sup>DELORS, Jacques. org. (1996) **Educação um tesouro a descobrir**. Brasília. MEC-UNESCO. p.90 e 107.

*una cultura de paz, fundada en el aprendizaje de una ciudadanía consciente y plenamente ejercida. ( 50 años: Hoy, la Unesco. Santiago.1998)*

No documento *Educação um tesouro a descobrir* (1996: 82 e 100) postulou-se que, mais do que preparar as crianças para uma dada sociedade, o problema é fornecer-lhes, constantemente, referenciais morais, culturais, intelectuais e éticos que lhes permitam compreender o mundo que rodeia e comportar-se nele como atores e construtores historicamente situados. Mais do que nunca, a educação parece ser e ter papel essencial de conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos, imaginação e utopia de que necessitam para desenvolver os seus talentos e permanecer, tanto quanto possível, autônomos. Um desafio reservado à educação pública consiste em dotar os seres humanos da capacidade de dominar e compreender o seu próprio desenvolvimento. Sendo assim, a educação não serve apenas para fornecer pessoas qualificadas ao mundo da economia e não se destina ao ser humano como agente econômico, mas ao desenvolvimento humano e social integral.

## Anexo. 2.

### 2. Políticas e estratégias para a educação básica pública da Cepal

#### 2. 1.Contexto do surgimento das políticas e estratégias da Cepal

Após a 2ª Guerra Mundial, era precária a situação de quase todos os Estados no Oriente e no Ocidente. A pobreza, a lentidão do desenvolvimento econômico, os altos índices de analfabetismo e a baixa média de anos de escolaridade foram identificados como danosos para o crescimento do capital. Ao mesmo tempo, a afirmação da hegemonia dos Estados Unidos possibilitou modificações no mundo da produção, comercialização e trouxe a hierarquização das decisões políticas e econômicas. Em 1947, Hermam Santa Cruz, representante do Chile, atravessando resistências dos Estados Unidos, do Canadá e da Rússia, propôs, na reunião do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a criação de uma Comissão para se ocupar dos problemas de subdesenvolvimento socioeconômico na América Latina. Apesar das resistências, o Conselho nomeou o *comitê ad hoc* para prosseguir as discussões e avaliar a conveniência da criação da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL. Após longos estudos, o *comitê ad hoc* apresentou os seguintes resultados: as economias latino-americanas necessitavam de ajuda para a reconstrução, uma vez que haviam sido destruídas por um desgaste anormal, durante a guerra; havia uma tendência à deterioração dos termos de troca prejudicial à América Latina e as economias dessa região tendiam a um crescimento excessivamente lento. Afirmavam ainda, que o desenvolvimento econômico devia fundar-se numa ampla e coordenada política, dirigida para elevar os níveis de vida da população, diversificar suas economias, promover o comércio exterior, modernizar as técnicas empregadas na agricultura, na indústria, nos transportes e no comércio, aproveitando, em plenitude, os recursos naturais, promovendo o comércio inter-regional e estimulando a formação e o bom aproveitamento do capital.<sup>1</sup>

Esses fatos apresentados pelos estudos realizados pelo *comitê ad hoc* e os inúmeros conflitos políticos com os Estados Unidos Canadá e Rússia, em fevereiro de 1948, foram determinantes para que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

---

<sup>1</sup> CRUZ , Hermam. S.(1985) La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina. In: Cuadernos de la CEPAL. ONU. Santiago. Chile. n. 50. p.20.

criasse a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, em caráter experimental. Mas, em 1951, a entidade tornou-se permanente na Organização das Nações Unidas. Os enfrentamentos com o governo norte-americano, as diversidades de pensamento no seu interior, somados ao envolvimento na determinação de políticas econômicas para a reconstrução da região fizeram da CEPAL uma instituição politicamente influente nas decisões. Havia evidências empíricas de que os países latinos tinham seu desenvolvimento econômico e social cerceado pelas pressões dos países avançados, por políticas restritivas que deles foram exigidas e por problemas endógenos que geraram as assimetrias entre países credores e devedores, estes últimos apresentando baixo índice de investimento em políticas socioeducacionais.

A política para a reconstrução da América Latina, após a 2ª Guerra Mundial, proveio basicamente de dois modelos de desenvolvimento econômico. O primeiro, decorrente da posição econômica dos Estados Unidos, o novo centro hegemônico do capitalismo mundial, postulava uma política externa apoiada nos programas preventivos e na assistência técnica, reafirmando, na 5ª Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 20/12/50, que o progresso dos países subdesenvolvidos era essencial para aumentar o seu nível de emprego produtivo e a qualidade de vida da população, além de ser decisivo para o crescimento da economia mundial como um todo, para a manutenção da paz e da segurança. A economia da América Latina fora abalada devido à acentuada deterioração nos termos de trocas comerciais e na exploração do capital rentista. Além disso, a população jovem era a maioria no continente, o que significava a necessidade de criação de empregos urbanos, tendo em vista o crescente êxodo rural: 40 milhões migraram para as cidades, na década de 1960.

O segundo modelo, o da Cepal, constituído de diferentes posições políticas e ideológicas e das influências externas, defendia um argumento clássico: que a América Latina não poderia alcançar o desenvolvimento econômico adequado sem a industrialização. Mesmo considerando as divergências internas, parte dos teóricos propunham, como projeto para o rompimento da relação de dependência, conduzir a sociedade para o processo autônomo de industrialização competitiva, acompanhada de investimentos sustentados pelo capital estrangeiro, mediante a intervenção do Estado na

economia, a aliança das classes trabalhadoras com a burguesia nacional progressista e os pactos dos setores da indústria com o corporativismo estatal, com o nacionalismo e desenvolvimentismo anti-imperialista. Esse modelo de desenvolvimento tornou-se cada vez mais conflitivo e complexo, apresentando limites à capacidade intervencionista<sup>2</sup> cujos adeptos eram os mesmos que haviam extraído os benefícios do Estado. Esses grupos exigiam a continuidade de seus privilégios, a agilização dos processos de reprodução de capitais e legitimação da mais-valia retirada dos trabalhadores. Foram poucos os que avaliaram a qualidade deformadora daquela intervenção e não apenas as possíveis vantagens da substituição do Estado capitalista pelo mercado livre.

No interior da Cepal coexistiram pensamentos político-ideológicos distintos: as idéias de Keynes,<sup>3</sup> predizendo a insuficiência do mercado auto-ajustável e a necessidade de intervenção do Estado frente a tantas desigualdades de rendas; o pensamento de Mannheim<sup>4</sup>, crítico do *laissez-faire*, postulando que o planejamento democrático e os estímulos aos empreendimentos individuais fossem feitos sob controle. No Brasil, Roberto Campos, uma das expressões desse pensamento de liberdade, apregoa uma economia livre, enquanto outros, alinhados com o pensamento de Celso Furtado, defendem a intervenção do Estado na regulamentação e definição das prioridades de investimentos, na economia e na sociedade, que permitam atenuar a condição subordinação/dependência.

No âmbito teórico-prático, esses dois pensamentos foram introduzidos e assimilados pelo governo federal e pelas elites conservadoras representadas nas estruturas burocráticas do país. Entre os desdobramentos posteriores, propunham, de uma parte, combater o desemprego, a pobreza e impulsionar o desenvolvimento econômico-industrial, uma vez que, nos estudos preliminares, esses aspectos eram apontados como

---

<sup>2</sup> CUADERNOS DE LA CEPAL (1977) **En torno a las ideas de la Cepal: problemas de la industrialización en América Latina**. Santiago - Chile. MORAES, R. C. (1987) **Planejamento: democracia ou ditadura?** São Paulo- USP. Tese de Doutorado. RODRIGUEZ, Octavio (1980) **La teoría del subdesarrollo de la Cepal**. México. Siglo XXI. FURTADO, C. (1992) O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**. Unicamp. Campinas Vol. 1. Agosto.

<sup>3</sup> KEYNES, J. M.(1983) **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo. Ed. Ática MOGGRIDGE, D. E. (1976) **As idéias de Keynes**. São Paulo. Editora Cultrix.

<sup>4</sup> MANNHEIM, K.(1942) **Libertad y planificación social**. México. Fondo de Cultura Económica e **Liberdade, poder e planificação democrática** ( 1972). São Paulo. Ed. Mestre Jou.

perigos imediatos às formas de reprodução do capital, mas as propostas para erradicá-los apresentavam métodos distintos para os mesmos fins. De outra parte, estavam as forças políticas e econômicas alocadas ou representadas no Congresso Nacional e nos partidos políticos, configurando um Estado capitalista a serviço dos interesses das elites nacionais e internacionais para regulamentar seus privilégios, sancionar monopólios, fortalecer as empresas privadas, defender o capital, proteger o mercado livre e legislar a exclusão social.

Em 1950, quando explodiram as complexidades socioeconômicas, as instabilidades políticas, o influxo da social-democracia, a valorização do planejamento, e as mudanças estruturais na região, a Cepal afirmou suas teses. *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, documento escrito por Raul Prebisch, publicado em (1949), provocou um rombo na teoria estadunidense sobre as vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho, pois a mesma baseava-se numa premissa falsa: a de que o fruto do progresso técnico tende a se repartir igualmente por toda a coletividade humana, pelo nível de vida das massas e das forças de capitalização. Raul Prebisch considerou como correta a premissa oposta: defasagem significativa entre as remunerações dos fatores de produção nos países centrais e periféricos.<sup>5</sup> Apontava, ainda, a necessidade de uma política econômica intervencionista, protecionista e industrializante nos países subdesenvolvidos, que combinasse estabilidade e recuperação econômica, democracia parlamentar, industrialização acelerada, renovação tecnológica, justiça social e liberdade de iniciativa. Nos interstícios do projeto de reconstrução definido pela Cepal, integrava-se o pensamento de liberdade para a economia, aliado aos pensamentos de intervencionismo e protecionismo estatal, repudiados pelo pensamento planificacionista que conduzia a humanidade ao caminho da servidão, segundo Friedrich Von Hayek.

A conjuntura histórica encarregou-se de revelar os paradoxos desse projeto de desenvolvimento econômico e industrial, por haver o mesmo subestimado duas questões centrais: a exploração dos trabalhadores e o lento, porém decisivo, processo de

---

<sup>5</sup> MORAES, Reginaldo C. (1987) *Planejamento: democracia ou ditadura?* São Paulo - USP. Tese de Doutorado. P.113. RODRÍGUEZ, Octavio (1989) *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. México. Editora. Siglo Veintiuno. FURTADO, C (1998) *O capitalismo global*. São Paulo. Paz e Terra.

introdução de outras formas de acumulação de capital. Os sinais internacionais apontavam modificações na estrutura produtiva, mediante processos de automação, robotização e micro-eletrônica. Os Estados capitalistas latino-americanos não são apenas sociedades dependentes e periféricas, mas, sobretudo, sociedades capitalistas de industrialização tardia, cuja relação de domínio se exerce, fundamentalmente, por meio da exploração do trabalho e das rendas obtidas sobre propriedades e sobre o capital especulativo, bases em que se constrói a ordem social, mas que também devem instigar as mudanças.

Um dos desdobramentos da política econômica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foi a subproposta para a educação básica, difundida de 1985 a 1996, examinada no texto que se segue.

### 2.1. A educação básica proposta pela Cepal na economia globalizada

A Cepal, nos documentos *Evaluación de la Ciudad de La Paz: notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina* (1979) e *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación* (1982), argumentava:

*... no obstante los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo de la región en relación con los objetivos establecidos en la estrategia para el segundo decenio y en la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional, éstos no han sido suficientes para impulsar el desarrollo de la naciones en desarrollo, debido, entre otras cosas, a los obstáculos derivados de políticas y medidas impuestas por los países industrializados y la aceleración de la remisión de utilidades fuera de la región y otras prácticas negativas por parte de las empresas transnacionales, manteniéndose en consecuencia en el desarrollo latinoamericano serios problemas y obstáculos de naturaleza estructural en el plan nacional y sobre todo en los ámbitos regionales e internacionales<sup>6</sup>*

*La región continúa exhibiendo índices significativos de atraso económico y social en muchos aspectos y rasgos que caracterizan esta etapa de su desarrollo: ineficacia para promover la plena ocupación productiva de los recursos humanos; altísima concentración de la propiedad, de la distribución del ingreso y del consumo; creciente deuda externa; situaciones de extrema pobreza e indigencia intolerables; marcada heterogeneidad en los sistemas productivos, que se manifiesta en los atrasos económicos y*

<sup>6</sup> CUADERNOS DE LA CEPAL(1982) *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación*. Santiago. Chile - ONU. Cap. Alfabetismo y escolaridad básica de los jóvenes en América Latina. p. 69-111.

*tecnológicos que predominan en las actividades de producción de una gran proporción de la fuerza de trabajo, y bajo grado de integración de las economías nacionales, insuficiente desarrollo de la producción en rubros fundamentales de bienes esenciales y de capital para impulsar el desarrollo económico (Cuadernos de la Cepal.1982: 69).*

Em outro documento, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe<sup>7</sup> apresenta a idéia central da instituição: *la incorporación y la difusión del progreso técnico son el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita elevar progresivamente la productividad y generar más mejores puestos de trabajo. La competitividad surge, entonces, como un requisito del crecimiento y de la equidad (Cepal.1995:35).*

Em 1979, quando se realizou, na Ciudad de México, a Conferência Regional de Ministros da Educação e Ministros encarregados da área econômica dos Estados Membros da América Latina e Caribe, convocada pela Unesco, a Cepal teve participação e foi signatária dos documentos. Naquela ocasião, os participantes examinaram a evolução da educação básica na região e identificaram os principais problemas no contexto do desenvolvimento socioeconômico dos países. No documento conclusivo, denominado *Declaración de México*, foi proposta à Unesco a iniciativa de elaborar um *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, contendo as políticas e as estratégias para a região.

*La Conferência, después de comprobar el tenaz esfuerzo que los países de la región han realizado en la última década en favor del desarrollo de la educación, con logros muy señalados en la expansión cuantitativa de los sistemas y en el mejoramiento de los contenidos y los procesos educativos, reconoce, sin embargo, que subsisten graves carências, tales como la extrema pobreza de vastos sectores de la población en la mayoría de los países, así como la persistencia de una baja escolarización en algunos; la presencia en la región de 45 millones de analfabetos sobre una población adulta de 159 millones; una excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad; sistema y contenidos de enseñanza muy a menudo inadecuados para la población a la cual se destinan; desajustes en la relación entre educación y trabajo; escasa articulación de la educación con*

<sup>7</sup> CEPAL/ UNESCO(1992) *Educación y conocimiento eje de la transformación productiva com equidad*. Santiago- Chile. CEPAL (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago- Chile; CEPAL(1995) *Población, equidad y transformación productiva*. Santiago - Chile. CEPAL(1996) *Transformación productiva com equidad* Santiago- Chile.

*el desarrollo económico, social y cultural y, en algunos casos, deficiente organización y administración de los sistemas educativos, caracterizados amén que por una fuerte centralización en los aspectos normativos y funcionales. ( Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago. Chile. 1981)*

De forma sistematizada, os documentos citados apontavam em que direção as políticas para a educação básica deveriam seguir. Os participantes dos Estados Membros apresentaram um diagnóstico das insuficiências sociais na região e enfatizaram os poucos resultados alcançados pela educação pública em termos de cobertura e qualidade. Apregoavam também a transformação do sistema produtivo, do sistema educacional e a difusão dos conhecimentos que contemplassem a integração e a complementaridade, buscando articular habilidades e destrezas necessárias para desempenhar produtivamente no mundo moderno mais exigente. Defenderam, ainda que, as políticas educacionais devam fundar-se na equidade de oportunidades, na compensação das diferenças, no desempenho, na avaliação dos rendimentos, na maior autonomia das instituições escolares e no incentivo à inovação (Cepal.1995:37).

A crise estrutural dos anos oitenta, na região, materializou-se na impossibilidade do desenvolvimento nacional autônomo, no favorecimento ao capital estrangeiro e às empresas multinacionais, na desnacionalização da propriedade privada dos meios de produção, no abandono do nacionalismo populista, no aumento dos bens de consumo para as elites em prejuízo da produção para as massas, na adoção pelas classes dominantes dos padrões de consumo moldados nos países que lideravam o processo de industrialização, no aumento de rendas obtidas na especulação do capital e no agravamento do déficit na balança de pagamentos. “ A chamada crise da dívida não é um mero fenômeno financeiro. Ela constitui, antes, a mais visível e drástica manifestação internacional de uma crise muito mais arraigada que marca o fim do surto de desenvolvimento do período pós-guerra. Manifestava-se sob vários aspectos: a profunda e prolongada recessão que afeta a América Latina desde 1982; a crise de desenvolvimento que assolava as economias latino-americanas em fins dos anos 60 e que pôde ser ignorada pela prodigalidade financeira dos anos 70, o colapso do sistema de *Bretton Woods*; a

crescente instabilidade e declínio da taxa de crescimento nas economias industrializadas durante os anos 70.”<sup>8</sup>

Nos anos subsequentes, com o agravamento das contingências socioeconômicas na região, a exação da dívida externa pelos credores, a progressiva deterioração da capacidade do governo federal para formulação de políticas independentes, o endurecimento das exigências das instituições externas e as distorções nas políticas macroeconômicas demonstraram resultados insatisfatórios e insuficientes, acompanhados da ausência de mudanças qualitativas. “A década de oitenta foi marcada por um processo de desestruturação econômica que agravou a distribuição de renda de países cujos níveis de desigualdade já estavam entre os piores do mundo. No final de 1992, os salários mínimos reais de países importantes como Brasil, Argentina, México, Equador, Peru e Uruguai ainda permaneciam muito distantes dos níveis registrados em 1980 (Portella Filho, 1994:118).”

Essa região configurou-se como produto de uma conjuntura histórica assimétrica de dominação/dependência, que se qualifica pelo desenvolvimento desigual e combinado dos países dependentes, sob a estratégia da expansão da acumulação do capital transnacionalizado.<sup>9</sup> Na dinâmica e na diversidade dos fatos, pode-se desvelar as relações de desigualdade e de opressão; visualizar a construção dos processos hegemônicos do capitalismo, além das possíveis alternativas de contra-hegemonia, e ainda os sinistros processos de exploração dos trabalhadores, as armadilhas da concentração de rendas imobiliárias e financeiras, as sutis formas de apropriação e reprodução do capital.

No âmbito institucional, o retorno da democracia era inadiável em face dos avanços no sentido de maior participação política e de exercício da cidadania, concomitantes com o crescimento das organizações não governamentais. Paradoxalmente, havia também um singular debilitamento das economias latinas, evidenciando a intervenção das instituições financeiras e o consentimento dos governos locais, os processos sinistros de exploração dos trabalhadores, a supervalorização de empréstimos e

---

<sup>8</sup> SUNKEL, O. e JONES, S.G.( 1990) **O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina**. São Paulo. Editora Brasiliense. P. 206.

<sup>9</sup> FRANCO, M.<sup>a</sup> Civatta.(1992) **Estudos comparados e educação na América Latina**. São Paulo. Editora Cortez/Livros Tatu. p. 13-35.

financiamentos externos, mediante acordos multilaterais que aprofundavam a dependência. No âmbito econômico, acentuaram-se os desequilíbrios macroeconômicos e financeiros, a heterogeneidade dos ritmos da atividade industrial, as grandes concentrações urbanas, os acentuados índices de desemprego, as novas exigências das transformações tecnológicas, o crescimento da dívida externa, os novos financiamentos e empréstimos, os desequilíbrios da balança comercial de pagamentos e os processos inflacionários que impulsionavam outra configuração econômica e outras necessidades/demandas. No âmbito social, desvelaram-se os mecanismos de exploração dos trabalhadores, que passam a exigir os direitos humanos e sociais, traduzidos no aumento da demanda por serviços de saúde, de educação, de habitação, de previdência social e de infra-estrutura, ocorrendo, ainda, os conflitos pela terra e o retorno de enfermidades - malária, tuberculose, dengue e desnutrição - que se somam à redução de gastos sociais, perdas salariais e elevação dos índices de pobreza.

Entretanto, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe -CEPAL- propunha como tarefa primordial e comum para todos os países nessa década "*la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social,*" inscrita no documento intitulado *Transformación productiva con equidad. (1990.12.)* No mesmo documento, a instituição descreve o agravamento da situação econômica e social, pois, à medida que se aprofundavam o estancamento econômico, a desarticulação social e educacional (p.63), os países mergulhavam numa deteriorização social sem precedentes, sob a égide do mercado livre. As proposições apontadas para o desenvolvimento econômico-industrial da América Latina, nos anos 90, foram: esforço interno imprescindível, indelegável e impostergável; competitividade e equidade num contexto de sustentabilidade ambiental; formação de recursos humanos em nível superior e difusão do progresso técnico; readequação do Estado; apoio externo para possibilitar a transformação produtiva com equidade ( Cepal.1992:34).

Os gestores da Cepal afirmavam as tendências para a modernização, influenciando políticas educacionais dirigidas para a formação de recursos humanos em nível superior e para a educação escolar, como alavanca para o desenvolvimento e superação da dependência e da marginalidade. Esse pensamento favoreceu a expansão do

ensino superior durante a década de 70 e serviu de instrumento indutor de políticas educacionais de favorecimento ao setor privado. Mas, a expansão quantitativa ocorreu, prioritariamente, no setor privado; no ensino superior público explicitaram-se políticas de redução de financiamento público e questionamentos sobre eficiência econômica, rentabilidade e qualidade social da educação escolar formal pública (Levy.1985). Para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, - as políticas educacionais nacionais seriam compostas de: melhor inserção internacional, articulação produtiva e interação criativa entre os agentes públicos e privados, transformação das estruturas produtivas, fortalecimento da competitividade autêntica e promoção do progresso tecnológico para lograrem o crescimento sustentável e transformação produtiva com equidade social.<sup>10</sup>

A Cepal, ao longo de sua história, insistiu no processo de industrialização e no uso eficiente da tecnologia, mas agregou também a formação de recursos humanos em nível superior e o ensino técnico em nível médio, na década de 1970, e enfatizou, nas décadas de 80/90, a qualidade em educação básica, a compensação das diferenças, a avaliação dos rendimentos, os incentivos às inovações educacionais e a autonomia das instituições escolares. Esse pensamento explicita-se no documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (1992:16) sob três eixos: **progreso técnico**, em que a transformação produtiva sustenta-se pela incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico para alcançar crescentes níveis de produtividade e maior geração de emprego pleno; **emprego produtivo** esse é o principal mecanismo mediante o qual as grandes maiorias podem contribuir para o desenvolvimento e participar de seus frutos, pois somente uma transformação produtiva dinâmica será capaz de gerar uma expansão sólida e sustentável tanto do emprego quanto dos salários. Afirma, categoricamente, ser descartável e ilusória a possibilidade de um crescimento significativo liderado pelo setor informal (p.18); e os **investimentos em recursos humanos** como ações dirigidas para facilitar a acumulação de capital humano: capacitação, educação, saúde e infra-estrutura.

---

<sup>10</sup> CEPAL. (1996) *Transformación productiva con equidad*. Santiago- Chile. p. 103

Após a década de oitenta, constatou-se que apesar das políticas econômicas e sociais adotadas e dos objetivos proclamados pelas instituições: Cepal, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, com o consentimento dos governos latino-americanos, os Estados da América Latina continuavam com endividamento externo, dificuldades de inserção na economia mundial, ritmos diferentes da atividade industrial, consumidores de tecnologia, baixo nível de escolaridade, acentuadas taxas de desemprego e empobrecimento populacional, incapacidade para compatibilizar crescimento econômico com equidade, esgotamento do modelo de substituição das importações, desequilíbrio financeiro, descontrole inflacionário, estilos de consumo provenientes dos países desenvolvidos, absorção de créditos diretos do exterior, aceleração da pobreza e baixo nível de escolaridade.<sup>11</sup>

Diante do quadro crítico apontado nos próprios documentos da Cepal, em 1992, no documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1992), postularam "*la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva e de su compatibilización con la democratización política y una creciente equidad social.*" Essa incorporação envolvia outros fatores: o fortalecimento das bases empresariais, a infraestrutura tecnológica, a crescente abertura à economia internacional, a formação de recursos humanos e um conjunto de incentivos e mecanismos que favorecessem o acesso e a geração de novos conhecimentos. Assim, as estratégias tinham como objetivos contribuir para criar, no próximo decênio, certas condições educacionais de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico, tornando possível a transformação das estruturas da região em progressiva equidade social. Previam, ainda, que tais objetivos deveriam ser alcançados por uma ampla reforma dos sistemas educacionais, fortalecimento das bases empresariais, capacitação para o trabalho, geração de capacidades internas para a absorção do progresso científico-tecnológico, abertura à

---

<sup>11</sup> O mesmo diagnóstico sobre a década de oitenta pode ser encontrado em outros autores: SOARES, Laura. T. R. (1995) **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Instituto de Economia. Unicamp. Tese de Doutorado. Campinas. São Paulo. ABRANCHES, Sérgio. (1985) **Os despossuídos**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. UNESCO (1996) **Relatório mundial sobre a educação-1995**. Brasília. UNICEF (1997). **Situação mundial da infância: a questão do trabalho infantil**. Brasília. Leia SCHWARCZ: 1998:560; Leher. 1998: 179 e Chossudovsky.1999:60.

economia internacional, formação de recursos humanos, promoção de incentivos para a geração de novos conhecimentos, justiça social e capacidade para elevar os investimentos. Nas estratégias, colocavam ênfase na educação básica, média e vocacional e no fortalecimento do desenvolvimento tecnológico, articulados em torno da cidadania e da competitividade, da equidade, do desempenho e da integração nacional e da descentralização.<sup>12</sup>

Uma das principais estratégias da Cepal-Unesco “*es capacitar a toda la población para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y de destreza necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna*”. Esse raciocínio vem expresso no documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1992:119) de onde também foram extraídos os trechos que se seguem por serem eles esclarecedores quanto às políticas e estratégias formuladas para os países subdesenvolvidos.

- *El Estado administrador y proveedor benevolente de recursos debe ser reemplazado por el Estado evaluativo, incentivador y generador de políticas de mediano y largo plazo. Se trata de la función compensadora del Estado.*

- *El acercamiento entre el sistema educacional, el mundo de las comunicaciones y la esfera del trabajo resulta fundamental para desarrollar personas intencionalmente competitivas y ciudadanos activos en el mundo del próximo siglo.*

- *La función educacional del futuro no podrá ser ejercida por una estructura rutinaria y jerarquizada, con maestros, funcionarios y una sociedad indiferente a sus necesidades financieras. Autonomía, responsabilidad administrativa, experimentación y vinculación con la comunidad deberán ser las características de los lugares donde se desenvuelve el proceso educativo.*

- *Los estudios prospectivos muestran que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad.*

Partindo dos insucessos econômicos e sociais advindos das proposições dos anos após 2ª Guerra Mundial, os membros da Cepal justificaram as modificações nas

<sup>12</sup> CEPAL-UNESCO. (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con*

atribuições do Estado, colocaram o conhecimento como novo paradigma para a educação escolar e teceram mediações entre desenvolvimento industrial e tecnológico. Em sua política, potencializaram a educação básica pública como veículo de equidade no mercado de trabalho, afirmando que *la equidad significa la igualdad de oportunidades de acceso, de tratamiento y de resultados en el sistema educativo y en el mundo del trabajo*.

O documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1992) apresenta, inicialmente, o diagnóstico das etapas de desenvolvimento econômico e social que a América Latina vinha atravessando após a 2ª Guerra Mundial e, prosseguindo, o documento valoriza a década de oitenta, relatando os processos democráticos, o florescimento dos movimentos populares reivindicatórios, as negociações e os consensos que se fizeram presentes. Mas, destaca também o endividamento externo, a aceleração da pobreza, a exclusão social, os baixos níveis de escolaridade e a incapacidade de competitividade internacional como pontos de estrangulamento que exigiam profundas transformações. Concluindo, aponta as principais tendências internacionais que repercutiriam nos países capitalistas subdesenvolvidos às quais a educação escolar pública deveria responder: revolução científica e tecnológica; progressiva globalização dos mercados; competitividade baseada na incorporação; difusão do progresso tecnológico; o paradoxo da produtividade e a incapacidade de redistribuição; desenvolvimento científico; novas dimensões para as políticas públicas; novo paradigma de organização e gestão empresarial; efeito horizontal das tecnologias de informação; flexibilidade para responder à crescente demanda; heterogeneidade tecnológica e possibilidades de protecionismo; câmbio técnico e sustentabilidade ambiental; automatização e erosão das vantagens comparativas; disponibilidade de mão-de-obra barata e de recursos naturais.

Para alcançar tais objetivos, os teóricos da Cepal estabeleceram um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na abertura das economias nacionais à competitividade internacional, nos investimentos nacionais com financiamento externos, na manutenção de equilíbrio macroeconômicos, nos mercados livres e na flexibilização dos contratos trabalhista, nas transferências de tecnologias, nos governos democráticos, na

redução das desigualdades sociais e regionais, na redução da pobreza extrema e na criação de capacidade nacional necessária para manter a competitividade do país.

Para os membros da Cepal dos anos noventa, a educação e a difusão do progresso tecnológico adquirem papel fundamental na transformação produtiva com equidade social. (*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.1992:28). Defendem também a incorporação pelos Estados-Membros das seguintes políticas:

*La incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democratización política y una creciente equidad social.*

*Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos: consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, a la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional.<sup>13</sup>*

Em 1992, em outro documento, *Equidad y transformación productiva : un enfoque integrado*, os gestores começam com a afirmação de ter sido comprovado que o crescimento econômico não conduz de maneira necessária e automática à equidade. Prosseguem reafirmando políticas e estratégias para um crescimento com equidade social, desenvolvimento sustentável e democracia, que não só são desejáveis, mas também possíveis.<sup>14</sup> No mesmo documento, postulam três eixos para alcançar e compatibilizar o crescimento econômico com a equidade social:

*1- El centro se encuentra la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, con miras a lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo. Para alcanzar dicha transformación se requieren mejoras en la capacidad empresarial, sobre todo en la educación y en la capacitación de la mano de obra.*

*2- Es el logro del pleno empleo productivo, pues éste es el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos.*

<sup>13</sup> CEPAL-UNESCO ( 1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago- Chile. OREALC. p. 15 e 17.

<sup>14</sup> CEPAL- (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago. Chile.

*3- Se encuentra en aquellas acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, salud e infraestructura de agua potable). Se pone especial énfasis en la educación y el conocimiento, no solo como un servicio básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico (Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado.1992: 16).*

Os teóricos da Cepal defendiam, imperativamente, a transformação produtiva com equidade social e busca simultânea de crescimento, de inserção e de competitividade internacional, de desenvolvimento tecnológico e de uma política social voltada para investimentos em recursos humanos.

A essa política econômica para os Estados da América Latina somaram-se as políticas do Banco Mundial, havendo entre elas certa aproximação. Quanto ao Banco Mundial: ênfase na qualidade de ensino, racionalidade e eficiência escolar; capacitação continuada para os docentes; descentralização escolar; avaliação institucional; gradual autofinanciamento; educação à distância; fortalecimento dos vínculos educação e necessidade do mercado de trabalho; ênfase nos equipamentos tecnológicos, nos livros didáticos; acento nas aprendizagens de matemática e língua portuguesa; prioridade declarada para o ensino fundamental e a transferência deste serviço ao setor privado. Quanto às políticas dirigidas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe: formação de recursos humanos em nível superior, formação de técnicos com ênfase na quantidade de anos de estudos, uso sistemático do capital estrangeiro, inovação tecnológica para a produção, ênfase na competitividade, impulsão do desenvolvimento industrial e ações que facilitem a acumulação de capital humano.

Na conjuntura dos anos noventa, são visíveis os impasses socioeconômicos tanto da América Latina em geral como no Brasil em particular. Em curso, estão os mecanismos de desconstrução social e de reestruturação produtiva, resultantes da submissão aos padrões políticos, ideológicos, econômicos e culturais da potência hegemônica norte-americana que são explicitados nas exigências de alinhamento e subordinação às suas decisões econômicas. No Brasil, os últimos governos federais envolveram-se numa armadilha: o agravamento da dependência externa mantida pelo consentimento do executivo federal e das elites conservadoras locais, pelas desiguais condições dos empréstimos aprovados pelo Fundo Monetário Internacional e Banco

Mundial, pelos desordenados processos de privatização de empresas estatais, pelas constantes medidas provisórias ( art. 62, da Constituição de 88) manipuladas no Congresso Nacional, pela redução de investimentos para serviços públicos, pela permissão de espúrios contratos de trabalho e pela subserviência à compressão dos gastos públicos, reafirmando o alinhamento e a condescendência às políticas financeiras e econômicas internacionais. Essas práticas políticas são sustentadas internamente pelos pactos políticos partidários com as elites conservadoras, pela superioridade do Poder Executivo sobre os demais poderes, pela centralização dos processos decisórios<sup>15</sup> e pela ausência de mecanismos de controles da sociedade civil sobre o Estado.

Na educação básica pública, esse consentimento evidencia-se no enfraquecimento das instituições escolares, na abdicação cada vez maior do Estado quanto à oferta pública desse serviço, no estreitamento dos vínculos entre educação e trabalho, no descumprimento da lei, no não repasse ou desvio de verbas para a educação pública, nos procedimentos de produtividade e de competitividade introduzidos na educação, nas desvalorização da profissão, na arbitrariedade de condução e aprovação da LDBEN e do Plano Nacional de Educação, na transferência aos estados e municípios da responsabilidade constitucional pela oferta da educação, sem a contrapartida dos recursos necessários, o que contribui para o agravamento das finanças e da educação local, e na manutenção dos percentuais dos PIB ( 3,7% - 1998) mesmo que já tenha sido demonstrada sua insuficiência.

Há, pois, uma confluência de interesses entre a Cepal e o Banco Mundial. A educação passou a ser vista como uma mercadoria e a atividade empresarial subjacente a ela como um mercado amplo a ser explorado por critérios idênticos aos praticados no setor econômico-fábril. Essa política cristaliza-se nos procedimentos da educação básica pública por meio da anuência do governo federal, parte dos estaduais e dos secretários de educação dos municípios brasileiros.

---

<sup>15</sup> TAVARES. M. Conceição. Visões da crise. In: **Folha de São Paulo**. 03 de janeiro de 1998.



