

POLITICAS E REFORMAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Zelina Cardoso ¹

¹ Especialista em Letras pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Assis. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Especialista em Gestão Educacional pelo Instituto Educacional de Assis – IEDA. Bacharel em Direito pela Fundação Educacional do Município de Assis.

RESUMO

Este trabalho foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, com vistas a dar enfoque às influências do neoliberalismo e organizações internacionais na formulação das políticas públicas educacionais. É importante salientar que o sistema educacional em vigor foi fruto da época da hegemonia neoliberal, que originou a legislação responsável pelas diretrizes da educação. A filosofia neoliberal embora tenha sido defendida Friedrich Von Hayek em 1945, só tomou força em meados da década de 70, quando ruiu o sistema econômico do liberalismo de John Maynard Keynes. Nos anos de 1980 muitos países, principalmente os da América Latina, estavam em crise de endividamento e com isso entrou em cena o Banco Mundial para o gerenciamento da dívida, bem como promover o desenvolvimento dos países mediante financiamentos externos. O Banco Mundial, ao identificar na educação um fator de desenvolvimento humano, passou a tratá-la como peça fundamental nos acordos de financiamentos. Para isso adotou medidas duras para a diminuição dos gastos públicos, o ensino obrigatório de responsabilidade do Estado só para o ensino básico, direcionando a educação para o setor privado, sujeita às leis de mercado. Assim, foram recomendadas medidas para a completa reforma do sistema educacional e do próprio papel do Estado na sua administração e financiamento, visando à melhoria da qualidade, equidade e eficiência. Estas medidas, originadas do poder dos organismos multilaterais, fundamentadas em princípios neoliberais, foram ganhando o convencimento e o consentimento entre as autoridades governamentais e, de governo em governo, foram sendo incorporadas na legislação brasileira.

Palavras-chaves: Neoliberalismo - Banco Mundial – reforma educacional brasileira - políticas pública

EDUCATIONAL POLÍTICS AND REFORMS IN THE NEOLIBERAL CONTEXT

ABSTRACT

This work has been prepared through bibliographic search to give focus to the influences of neoliberalism and international organizations in educational policymaking. It is important to stress that the educational system was the fruit of neoliberal hegemony season, that originated the legislation responsible education guidelines. The neoliberal philosophy, although it has been defended Friedrich Von Hayek in 1945, only took strength in the mid-1970s, when collapsed economic liberalism system of John Maynard Keynes. In the years 1980 many countries, especially Latin American were in debt crisis and with that came on the scene, the World Bank debt management, as well as to promote the development of countries through external funding; The World Bank, to identify in education a human development factor, treat it as a fundamental part of funding agreements. To this end adopted tough measures for the reduction of public spending, compulsory education State responsibility only for basic education, directing education for the private sector, subject to the laws of the market. Measures were recommended to the complete reform of the educational system and the role of the State in its administration and funding, aimed at improving the quality, equity and efficiency. These measures, from the power of multilateral bodies, based on principles were winning the neoliberal view and consent between governmental authorities and government in government, have been incorporated into the Brazilian legislation.

Keywords: Neoliberalism - World Bank - brazilian educational reform - public politics

INTRODUÇÃO

O estudo em pauta faz parte de uma discussão a respeito das políticas e reformas educacionais no contexto neoliberal, assunto apresentado em trabalho à parte. Este trabalho de pesquisa bibliográfica se propõe a fazer um estudo sobre a evolução das políticas educacionais, especialmente no Brasil, na época da hegemonia do neoliberalismo. No caso pressupondo a pergunta, o que o neoliberalismo e o Banco Mundial têm a ver com educação? – estudar-se-á o por quê e em que momento histórico as políticas públicas foram ditadas pelos organismos internacionais e a que ponto foram aceitas completas mudanças em todo o sistema educacional?

Não se trata de um trabalho de crítica quanto aos acertos ou desacertos dessas políticas, mas sim, um documentário do processo evolutivo, desde o embate entre as correntes filosóficas atinentes à educação, de um lado Dewey (1859-1952) e Keynes (1883-1946) enquadrando-a nos moldes do Estado do Bem Estar Social, como um direito universal e igualitário de todos e do outro a corrente defendida por Hayek, Friedam e outros em que tinham a educação como fator de desenvolvimento econômico em atendimento às demandas do mercado.

Com base nas obras de autores, como Azevedo (1997), Libâneo, Oliveira, Toschi (2003), Peroni (2002), Ghirdelli (2002), Bianchetti (1996), Soares (2000), Torres (2000) e Militão (2003), a pesquisa focaliza os pressupostos que nortearam as políticas voltadas para a educação nesse período, tendo o Estado Mínimo como baluarte e derivando para o aprofundamento da implementação de políticas educacionais.

Em face dessa perspectiva é que se pretende tratar desse assunto, a partir de:

1º- a educação na perspectiva neoliberal;

2º- o Banco Mundial como arauto do neoliberalismo no campo educativo.

1 - A EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Antes de focalizar a educação na perspectiva neoliberal convém fazer menção à reflexão de Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 84). Segundo os autores duas correntes se revezavam no capitalismo/liberalismo no campo da educação. Uma de tendência estatizante, de cunho “igualitário-social”, com objetivo de “[...] permitir o desenvolvimento mais igualitário das aptidões e das capacidades, sobretudo por meio da educação [...]”. Outra de tendência concorrencial, que se propunha a determinar a “[...] educação para o desenvolvimento econômico em atendimento às demandas e às exigências do mercado; a formação das elites intelectuais [...]”.

Diante disso, entende-se que a primeira pertencia às idéias de Dewey (1859-1952), de Keynes (1883-1946), portanto, do Estado do Bem Estar Social, com o Estado provendo a educação na sua íntegra, sob sua exclusiva regulamentação e administração, como um direito universal e igualitário de todos. A segunda encerrava os postulados neoliberais de Hayek, Friedman e outros, com o Estado se afastando da sua administração e financiamento, deixando a educação para a iniciativa privada. Nessa corrente filiavam-se organismos internacionais como a ONU, FMI e Banco Mundial.

A primeira corrente teve forte influência “[...] da 2ª Guerra Mundial até a primeira metade da década de 1970, quando, então, começa a se esgotar”. Com a crise econômica que ocorreu nos anos de 1970, a segunda, que apresentava-se até então inoperante, tomou força no sentido de ampla rearticulação do liberalismo, dando início a sua fase hegemônica (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 86).

É neste contexto neoliberal que pretende-se situar o estudo das políticas educacionais, a partir dos princípios básicos do neoliberalismo para a educação que dá “[...] ênfase ao ensino privado, na escola diferenciada/dual e na formação das elites intelectuais; formação para o atendimento das demandas/exigências do mercado” (LIBÂNIO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 89).

Segundo Azevedo (1997, p. 14), comentando Friedman (1984), as políticas sociais, tidas como não lucrativas, mantidas pelos governos, tem efeitos nefastos, devido a sobrecarga nos orçamentos, causando *déficits* públicos. Com os programas sociais os governos hipertrofiaram as máquinas burocráticas, aumentam os gastos, tendo assim necessidade de maiores receitas, quando vão buscá-las na sobrecarga dos impostos e dos encargos, o que é completamente nocivo à economia.

Por outro lado, o neoliberalismo, ao condenar o exercício das políticas públicas sociais pelos governos, não exclui totalmente a educação. Desse modo, a corrente neoliberal tem a educação como fator de redução da pobreza e das desigualdades sociais. Não obstante a essa visão, ele atribui aos governos a responsabilidade apenas com o ensino básico. A par disso culpa as políticas educacionais dos Estados, pelas crises por que vem passando os atuais sistemas educacionais. Além disso, considera que a educação, para ser bem sucedida, deve ter “[...] por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 1997, p. 14-17).

Os neoliberais postulam, portanto, um tratamento específico para o sistema educacional em que parte da responsabilidade administrativa deve recair no âmbito privado. A finalidade seria provocar a competitividade, estimular o mercado da educação e manter a boa qualidade do ensino. As famílias não ficariam adstritas ao ensino

fornecido pelos governos e teriam condições de escolher a educação que melhor fosse para seus filhos (AZEVEDO, 1997, p. 15).

Na mesma linha de pensamento, Hayek (1983, p. 450-451, apud AZEVEDO (1997, p. 16), ao se referir à educação dita, “Na verdade, quanto mais conscientes estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade.”

E ainda,

Hoje, como as tradições e instituições da educação universal estão firmemente implantadas e como a maioria dos problemas criados pela distância já foi resolvida pelo transporte moderno, não é mais necessário que a educação seja não só financiada mas também ministrada pelo governo. Hayek (1983, p. 450-451, apud AZEVEDO, 1997, p. 16)

É o chamado “[...] Estado Mínimo [...], segundo Ghiraldelli (2002, p. 11), ou, em outras palavras, a minimização das atividades do Estado, concretizando-se a transferência da educação para a iniciativa privada com financiamento do Estado, defendido pela doutrina neoliberal a partir dos anos de 1970 e durante os anos de 1980.

No liberalismo clássico havia entre os direitos do homem, o direito à educação e o conteúdo político da cidadania. No neoliberalismo prevalece o direito do consumidor e esse era avesso aos investimentos públicos nos programas sociais. Isto representa virar as costas para os direitos sociais e políticos do homem. O neoliberalismo prega a modernização, ou seja, a reforma do Estado para enquadrá-lo no “Estado Mínimo”, reformar o sistema educacional para adaptá-lo aos novos ideais (GHIRALDELLI, 2002, p. 44).

Com o discurso de colocar o Brasil “[...] na nova ordem mundial [...]”, dentro da inexorável globalização da economia internacional, o governo brasileiro e de muitos outros países,

acolheram a fórmula do neoliberalismo; “[...] um máximo de liberdade econômica, combinado com o respeito formal aos direitos políticos e um mínimo de direitos sociais”, com a educação inserindo-se no contexto. (GHIRALDELLI, 2002, p. 45).

Além do mais, a doutrina neoliberal era completamente contrária ao financiamento público do ensino profissionalizante, o que deveria ficar para a alçada da iniciativa privada, pois “[...] grande parte do aumento da renda que é possível auferir em ocupações que exigem tal treinamento constituirá tão-somente um retorno sobre o capital investido”. (HAYEK, 1983, p. 453, apud AZEVEDO, 1997, p. 16).

Com vistas a corroborar com o mesmo princípio, Friedman (1984), propõe que o que se poderia fazer pelos alunos pobres mais talentosos, seria a forma de empréstimos públicos ou privados para pagamento depois da formatura, época em que estariam tendo o retorno do investimento valorizado. (HAYEK, 1983, p. 453, apud AZEVEDO, 1997, p. 16-17).

O Estado ainda poderia financiar a educação primária e secundária com recursos de fundos educacionais, mediante o uso de “cupons”, racionados de acordo com a verba disponível a ser dividida pelo número de interessados, levando-se em conta a renda familiar, vestibulares competitivos, etc., os quais seriam utilizados no pagamento total ou parcial dos custos em escolas particulares da sua escolha. Esses cupons, com um valor, obrigatoriamente, menor do que o custo real de um aluno na escola pública, traria um custo menor para o Estado e uma educação de maior qualidade para os alunos.

O Estado deixaria de manter extensa máquina burocrática e estrutura física para o funcionamento, desincumbindo-se desses gastos e deixando para a iniciativa privada promover a estrutura para sua efetivação que, certamente,

teria melhor qualidade e eficiência (BIANCHETTI, 1996, p. 98-99).

Na mesma linha de raciocínio, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 131-132), ainda falando da livre escolha, dizem que organismos financiadores dos países do terceiro mundo, como o Banco Mundial, alinhados com os neoliberais, sugerem a educação básica gratuita a ser mantida pelo Estado. Todavia, não quer dizer que esse ensino, obrigatoriamente, teria que ser ministrado em escolas públicas, haja vista o pensamento contrário ao monopólio do ensino gratuito pelas escolas públicas. Na opinião dos neoliberais, o governo entregaria “[...] aos pais cheques com o valor necessário para manter o estudo dos filhos, cabendo ao mercado de escolas públicas e particulares disputar esses cheques”. As escolas públicas teriam que se manter com apenas esses cheques, sem repasse de quaisquer outros recursos do Estado, em termos de igualdade com as particulares. Dessa forma ficava assim alterado o “conceito de público”.

No que se refere a educação infantil, ensino médio e superior, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 132) acrescentam:

Alegam os neoconservadores que países mais pobres, como o Brasil, devem dar primazia à educação básica (leia-se ensino fundamental), o que significa menor aporte de recursos para a educação infantil e para o ensino médio e superior. Também, no caso do ensino superior o Estado financiaria o aluno que não pudesse pagar seus estudos, e este devolveria os valores do empréstimo depois de formado.

Nesta perspectiva é importante mostrar o papel do Banco Mundial diante das situações determinantes no contexto das políticas educacionais. Tudo, em razão da sua atuação no que se refere a essas políticas. A isso se soma a representatividade na reestruturação econômica dos países endividados, principalmente da América Latina, incluindo aí o Brasil.

2 O BANCO MUNDIAL COMO ARAUTO DO NEOLIBERALISMO NO CAMPO EDUCATIVO

A partir do período pós-guerra, os Estados Unidos da América, em razão do seu poderio militar, econômico e tecnológico, passaram a exercer um processo hegemônico em relação aos países latino-americanos por meio de organizações internacionais, a exemplo da OEA. Nessa época, mais precisamente em 1944, foram criados vários organismos internacionais, destacando-se entre outros, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1948 foram criados a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Todos esses organismos tinham a finalidade de definir diretrizes da política externa dos Estados Unidos voltadas para um modelo de desenvolvimento econômico, saneamento das finanças e controle inflacionário dos países sob sua influência.

O capitalismo havia sofrido uma grave crise em 1930, até então a maior da história. Depois veio a Segunda Guerra Mundial. Com efeito, era necessária uma nova ordem mundial para preservação do capitalismo.

Em 1944 foi realizado em Washington, nos Estados Unidos da América, o acordo de Bretton Woods e, em seguida, com a participação da ONU, FMI, Banco Mundial, Banco Internacional de Compensações, foi estabelecida uma nova ordem econômico-financeira, com livre comércio e livre fluxo de capitais, para estabilizar a economia e as relações internacionais.

Além disso, foram adotadas taxas de câmbio fixas e lastreado em ouro. O dólar foi admitido como moeda de troca global, com exceção da União Soviética que, na época, não

admitia essa globalização da moeda norte-americana.

Era a época da Guerra Fria, que polarizava a política mundial entre Estados Unidos e União Soviética. Os Estados Unidos da América exerciam toda a sua liderança para afastar dos ideais do comunismo os países sob sua influência.

A pretexto da reconstrução econômica desses países, a partir do término da Segunda Guerra Mundial até a crise do petróleo que começou em 1973 e se prolongou até 1979, a política de desenvolvimento dos países da América Latina foi dirigida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e dessa época até a reestruturação pelo FMI e Banco Mundial, que passaram a promover e monitorar o financiamento dessas necessidades, mas com altos juros (em 1979 chegou até a 21,6% ao ano).

Nos anos de 1980 os países da América Latina estavam com suas economias em sérias dificuldades, com grandes endividamentos, incapacidade de pagamentos e a inflação em alta. Conseqüentemente, entraram em forte crise econômica. Essas dívidas eram provenientes de empréstimos de Bancos particulares, que haviam direcionado para esses países as fabulosas reservas que possuíam, provindas das aplicações dos produtores de petróleo e de outros setores industriais dos países de economia avançada. Diante da inadimplência os Bancos particulares cortaram os empréstimos. E os países passaram a depender dos organismos multilaterais.

Segundo Soares (2000, p. 21):

É importante compreender que essa influência se dá menos em função do volume de recursos emprestados, [...] do que pelo fato de os grandes capitais internacionais e o Grupo dos Sete terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

Os créditos internacionais passaram a só se viabilizar mediante o aval do Banco Mundial e do FMI. Com o novo papel do Banco Mundial, este teve espaço aberto para reforçar sua capacidade de impor políticas com vistas a estabelecer a reestruturação econômica dos países em desenvolvimento. Isso significa extrapolar a influência que já exercia sobre esses países. Assim, o Banco agora passava a “[...] intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países”. (SOARES, 2000, p. 21)

A partir daí os países tiveram que aceitar as condições impostas a título de “ajustes estruturais” para conseguirem os reescalamentos das dívidas, efetivando cortes nos gastos sociais, aprovando leis do mercado do trabalho mais flexíveis e realizando privatizações”

Para conseguir o financiamento ou a renegociação das dívidas, os interessados tiveram que se submeter a uma série de exigências ortodoxas, que se consubstanciavam em um gerenciamento econômico, financeiro e fiscal desses países por esses organismos. As regras contratuais eram severas, salientando-se, segundo Soares (2000, p. 23), a sua execução mediante cinco eixos:

1- no equilíbrio orçamentário, com redução de gastos públicos;

2- abertura comercial, com redução de tarifas na importação de produtos estrangeiros e não aplicação de barreiras não tarifárias;

3- liberalização financeira, com eliminação de problemas para a entrada de capital estrangeiro;

4- desregulamentação dos mercados internos com a não intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;

5- privatização das empresas estatais e dos serviços públicos. Enfim, impunham todas as condições para que se garantissem os recursos para o pagamento da dívida e os juros.

Mas, quinze anos depois da implantação dessas políticas do Banco Mundial, com tais “condicionalidades”, verificou-se que, ao invés de melhorar o desempenho dos países, ocorreu um efeito contrário. Os países da América Latina entraram em franco declínio, com graves prejuízos para as suas economias, aumento da dívida, incapacidade de pagamentos, sem possibilidade de competitividade e crescimento, aumento dos *déficits* públicos, aumento da pobreza e a anulação dos serviços sociais. Tudo isso gerou a “década perdida dos anos 80” (SOARES, 2000, p. 23).

Com isso surgiram fortes críticas às políticas do Banco Mundial. A isso se somam pressões por reformas no sistema de atuação do Banco, protestos por meio de movimentos sociais e manifestações de parlamentares e de ONGs. O Banco se vê obrigado a introduzir mudanças na orientação política, ao menos na retórica. Mas, convicto do acerto das medidas, não se afasta dos seus pressupostos. Culpa os governos pelos insucessos decorrentes da sua má administração. Todavia, passa a dar atenção ao combate à pobreza, principalmente, a partir de 1992 com “[...] programas sociais compensatórios voltados para as camadas mais pobres da população, destinados a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste” (SOARES, 2000, p. 27-28).

A partir de 1994 é aplicada a “[...] política de “reformas de segunda geração”, ou “era pós ajuste”; segundo Soares (2000, p. 28), “[...] calçadas no aprofundamento do processo de desregulamentação e abertura econômica iniciadas nos anos 80, aliadas à execução de programas sociais focalizados na população mais pobre.”

Dentre as várias medidas apregoadas, tais como, aprofundamento dos processos de abertura comercial, desregulamentação, privatização, reforma fiscal, redução do gasto público, reforma tributária, reforma do sistema

previdenciário, flexibilização da legislação trabalhista que rege o mercado de trabalho, implementação de programas sociais destinados à população mais pobre, reestruturação do Estado, está incluída, pela primeira vez, a reforma do sistema educacional. (SOARES, 2000, p. 29).

Na realidade, segundo Torres (2000, p. 127-128), o Banco já vinha trabalhando na educação há mais de 30 anos e durante esse período foi modificando sua ideologia, sua linha de pensamento, suas políticas para investimento na educação, basicamente, com vistas ao acesso, à equidade e à qualidade do ensino, e em especial no 1º grau (no Brasil, atual ensino fundamental), nos países em desenvolvimento.

Com isso, foi ampliando sua influência e sua ação, sendo que, ultimamente, abrangia as áreas de “[...] pesquisa, assistência técnica, assessoria aos governos em matéria política educativa, assim como prestando ajuda para a mobilização e coordenação de recursos externos para a educação”, ocupando espaço que, tradicionalmente, seria da alçada da UNESCO, órgão das Nações Unidas especializada em educação (TORRES, 2000, p. 128).

Nos anos de 1960 os empréstimos tinham destino, preferencialmente, às instalações físicas. Em 1973, sob a presidência de Robert McNamara no Banco Mundial, foi dado um novo rumo à política do Banco, direcionando-a aos mais pobres, com a finalidade de combater a pobreza, tendo a educação por alicerce e, notadamente, com prioridade ao ensino de 1º grau.

O Banco Mundial passou a dedicar mais atenção à educação, traduzindo-a como indispensável para o combate à pobreza, além da sua importância para a formação de “capital humano” adequado às necessidades do novo padrão econômico.

De acordo com Soares (2000, p. 30-34), já no ano de 1992, o Banco Mundial direcionou empréstimos para a educação na América Latina

de 8,6%, percentual esse que foi evoluindo e em 1994 atingiu 9,9% do volume do total dos empréstimos. É de se notar que, quanto ao direcionamento de verbas para educação no Brasil, no período de 1987 a 1990 o percentual foi de apenas 2%, percentual esse que passou para 29% do total dos empréstimos no período de 1991 a 1994.

O período “*pós ajuste*”, combinado com o aumento das verbas, deu início às influências nos sistemas educacionais dos países da América Latina, incluindo aí o Brasil.

Mas é preciso salientar que, se por um lado, os empréstimos foram condicionados às diretrizes por ele estabelecidas e aceitas pelos governos locais, por outro lado não se pode negar, apesar das inúmeras críticas e controvérsias, o valor da sua contribuição pelo desenvolvimento da educação.

Em um breve histórico sobre a atuação política do Banco Mundial, Torres (2000, p. 128-129) explica que a ênfase ao ensino de 1º grau e o aumento dos empréstimos para esse nível, deve-se aos protocolos da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jontien, Tailândia, em março de 1990, convocada conjuntamente pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o BM, que definiu a educação básica como a prioridade para esta década e a educação de primeiro grau como “carro-chefe” no alcance da referida educação básica”.

Pelo relatório do BM (1995, p. XXII), dentro das suas políticas, segundo a autora, destacam-se seis mudanças fundamentais quanto à educação a partir de 1980, ano esse em que o Banco fez a primeira publicação sobre a política para o setor educativo. Resumidamente, destaca-se o que segue.

1. Um notável incremento dos empréstimos para a educação”, com a triplicação dos investimentos gerais do setor e duplicação a nível do BM.

2. Importância crescente concedida à educação de primeiro grau e mais recentemente, aos primeiros anos da educação secundária”, com metade do total dos empréstimos para educação voltados para estes dois segmentos, constando ainda a diminuição dos incentivos ao investimento em educação superior; redistribuição da despesa entre os diversos níveis a favor da educação básica.

3. Extensão do financiamento a todas as regiões do mundo”, caracterizando a mudança de foco, que anteriormente só contemplava a África, o Sudeste Asiático e o Oriente Médio, ou seja, se estendia para todas as regiões do mundo em desenvolvimento.

4. Menor importância concedida às construções escolares”, compreendendo o desestímulo do tradicional investimento em construções de prédios escolares em favor de insumos, como textos escolares, capacitação dos professores, tempo de instrução, avaliação da aprendizagem, etc.

5. Atenção específica à educação das meninas”, devido a relação entre a educação da mulher-mãe e o bem estar dos filhos.

6. Transição de um enfoque estreito de “projeto”, para um amplo enfoque setorial, significando que o BM passaria a dar um tratamento de base setorial à educação nos diálogos com os governos, manifestando que a abrangência seria “[...] em todos os níveis, áreas e modalidades de sistema educativo”, passando a “[...] influir em cada país sobre as decisões que afetam todo o setor em seu conjunto e não unicamente sobre uma parte do mesmo”(TORRES, 2000, p. 129).

O Banco Mundial tomava como base a situação da educação daquela época no mundo, em que havia grande quantidade de crianças sem escolaridade; ciclo primário completo apenas por 50% dos alunos; precária educação de adultos; aumento da demanda pela educação secundária

e superior acima da capacidade de atendimento pelos sistemas educativos; distanciamento entre o nível educacional dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) em relação aos países da Europa e da Ásia Central; o número de matrículas ia sempre aumentando e, conseqüentemente, as despesas, o que tornava os recursos continuamente insuficientes; sistemas dirigidos de forma centralizada por governos federais ou estaduais, os quais dedicavam a maior parte do tempo tratando de assuntos, tais como, negociações de salários dos professores, programas de construções escolares, reformas curriculares, em detrimento de assuntos relacionados com a sala de aula e a efetiva aprendizagem.

Mediante essa situação, o Banco Mundial se propôs a aplicar mudanças com estratégias no sentido de melhorar o acesso, a equidade e a qualidade. Mas, para isso foram necessárias mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo dos países. (TORRES, 2000, p. 131).

Segundo Torres (2000), no pacote de reformas educativas preparado pelo Banco Mundial destacam-se os seguintes elementos.

1. Prioridade para a educação básica, devendo os governos concentrarem os investimentos nessa área, como ponto chave para o crescimento da economia e do desenvolvimento social, do que decorrem benefícios com a melhoria do bem estar dos cidadãos, o aumento da capacidade de produção das pessoas tanto no sentido político, como econômico e científico, agregando valor e eficiência ao trabalho dos pobres e com isso reduzindo os níveis de pobreza.

Não obstante a tudo isso, posteriormente, a educação básica passou a ser entendida como de 1º grau, com aproximadamente 8 anos de escolaridade,

centrada na educação formal e na educação infantil. Com isso, ficam excluídas a educação de adultos, educação não formal e outras formas de educação, divorciando-se das determinações da Conferência de Jontien de 1990, da qual o próprio BM foi um dos patrocinadores, em que se propunha uma educação básica, mas em sentido amplo, compreendendo crianças, jovens e adultos estendendo-se por toda a vida.

2. Melhoria da qualidade e da eficiência como eixo da reforma educativa. Com base nos resultados da educação atual, com precária aprendizagem, muito aquém dos países mais desenvolvidos, o BM propõe medidas para se avaliar o “rendimento escolar” (TORRES, 2000, p. 134). Seriam nove fatores que influenciariam num melhor aprendizado, na seguinte ordem de prioridade: 1- bibliotecas; 2- tempo de instrução; 3- tarefas de casa; 4- livros didáticos; 5- conhecimentos do professor; 6- experiência do professor; 7- laboratórios; 8- salário do professor; 9- tamanho da classe. Com base nessas prioridades o BM recomenda aos países fazerem os investimentos. Não considera a estruturas físicas como insumo importante e para reduzir gastos recomenda a participação das famílias e comunidades a compartilhar dos custos, fazer pleno uso dos estabelecimentos escolares e boa manutenção da infra-estrutura

3. Prioridade da reforma educativa sobre os aspectos financeiros e administrativos. O objetivo seria sanar as deficiências internas.

4. Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Dentre as normas de descentralização o BM recomenda manter centralizados alguns aspectos que conduzem à melhoria da qualidade da educação, como: 1- a fixação de padrões, 2- facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, 3- adotar estratégias flexíveis para a aquisição de tais insumos, 4- monitorar o desempenho escolar (BM, 1995: XV) .

Para a efetivação da autonomia das instituições escolares, o BM recomenda certas medidas financeiras e administrativas, tais como: utilização dos impostos dos governos centrais e locais; compartilhar os custos com as comunidades locais; efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; cobrar taxas na educação superior; estimular a diversificação de receitas; certificados de empréstimos educativos; financiamento baseado em resultados e qualidade.

5. Convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares. Visa esta medida à contribuição econômica para a sustentação da infra-estrutura escolar, critérios de seleção da escola e um maior envolvimento na gestão escolar.

6. Impulso do setor privado e os organismos não governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões como na implementação. Esta medida visa a participação da iniciativa privada na educação, tenha fins lucrativos ou não, com o objetivo de ativar a concorrência, e em conseqüência a oferta de ensino de qualidade.

7. Mobilização e alocação eficazes de recursos adicionais para a educação de primeiro grau. Este item é importante ao combater os desníveis das despesas educativas, uma vez que a maior parte dos custos estavam indo para a manutenção do quadro de professores. O número de professores aumentou, ultimamente, influenciando na relação professor/aluno. Propõe uma redefinição das prioridades da despesa pública com educação e sugere uma maior participação das famílias e das comunidades nos custos.

8. Enfoque setorial. O BM procura focar a atividade escolar, e fugindo do sistema de educação para todos.

9. Definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica. O BM recomenda análise econômica nas decisões e na priorização dos investimentos em insumos instrucionais, levando-se em conta o custo/benefício.

Muitas críticas surgiram sobre a atuação do BM, por se tratar de políticas elaboradas por economistas, tecnocratas, não conhecedores das problemáticas do ensino, sem ouvir a realidade que se passa na sala de aula, sem ouvir os educadores, e sem levar em conta as disparidades regionais. Trata-se de políticas de aplicação genérica por todos os países, sem levar em conta as suas culturas, economias, condições sociais, etc. (TORRES, 2000, p. 130-142).

O Banco Mundial, portanto, determina os conteúdos dos currículos, a literatura, o aumento do tamanho da classe, tempo de instrução, tipo de alimentação dos alunos na base de merenda ou lanches, a prioridade do livro didático, independência entre textos e currículos, salários vinculados à capacidade do docente, sem levar em conta as condições pedagógicas e as necessidades locais. Quanto ao salário dos professores, chegou a ser “[...] levado ao limite, sendo que em muitos casos uma condição para a negociação dos empréstimos do BM com os países era não rever os salários” (Idem, 2000, p. 166).

Quanto à aplicação dos fundamentos da reforma educacional nos anos 1990, especificamente no caso do Brasil, Peroni (2003) constata na legislação brasileira a existência dos três pilares da política educacional do período: financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais.

Contrastando com o período de 1980 até a época da Assembléia Constituinte, as políticas educacionais, que tinham como base a “[...] democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão

democrática, centrada na formação do cidadão” (2003, p. 73), a partir dos anos 1990 congregou mudanças e passou a “[...] enfatizar a qualidade, entendida esta como produtividade, e o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços” (PERONI, 2003, p. 73).

A legislação nesse período, principalmente a partir de 1995, encontrava-se desarticulada – Parâmetros Curriculares Nacionais, TV Escola, Fundo de Valorização do Magistério, avaliação institucional, autonomia da escola, demonstrando uma vinculação à redefinição do Estado em decorrência da crise do capitalismo.

A transição do governo ditatorial para o democrático não trouxe modificações quanto à classe dirigente do país, mas, evidenciou-se uma forte união de forças pela democracia. Na época da Assembléia Constituinte muitas entidades de classe se manifestaram a favor de emendas pelo Ensino Público Gratuito.

De acordo com Militão (2003, p. 7), apoiando-se em Bueno (2000), é importante ressaltar “[...] que não há uma imposição de orientações políticas por parte desses organismos sem que haja a anuência dos governos nacionais”.

[...] mesmo que os países latino-americanos estejam atrelados a acordos financeiros multilaterais, seria ingênuo afirmar que ocorre uma imposição linear e mecânica de receitas e modelos: entram em cena alianças com grupos hegemônicos, interesses internos de empresas transnacionais, interesses políticos conchavados, o jogo de forças político e econômico do cenário regional (BUENO, 2000, p. 90)

Um dos princípios de maior peso no jogo das políticas adotadas, dentro da filosofia neoliberal, segundo o autor supracitado, consentidas e aceitas pelos governos da América

Latina, e em especial o Brasil, trata-se geralmente da descentralização como um instrumento de maior eficiência administrativa recomendada não só pelo Banco Mundial (BM), mas também pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), no transcorrer dos anos de 1990 (MILITÃO, 2003).

Neste sentido, Silvio César Nunes Militão (2003), fazendo menção à descentralização não deixa de citar Winklern (1994), que disse:

A descentralização compreende uma redefinição do papel do governo central com uma maior ênfase na fixação de políticas, no financiamento e no fortalecimento de uma prestação de serviços eficiente e equitativa por parte do governo regional e local (WINKLER, 1994, apud MILITÃO, 2003, p. 31).

Por oportuno, reportando-se a descentralização do ensino é importante que se faça referência a discussão quando da apresentação do anteprojeto da LDB, em 1948, frente aos interesses das escolas particulares. Segundo interesses dos seus dirigentes, no caso na maioria congregações religiosas “[...] a escola leiga não educa, apenas instrui” (ARANHA, 1996, p. 204). Tudo isso levou a que a Lei n. 4.024 só fosse publicada em 1961. Inclusive, “[...] a lei atende também as escolas privadas” (idem, 1996, p. 204), conforme Artigo 95, que dita, “A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de: [...] c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos estados, municipais e *particulares* (grifo nosso) [...] (p. 204-205).”

Pelo que se observa no dispositivo legal a descentralização do ensino é mantida, no entanto com o uso do dinheiro público. Portanto o interesse pela descentralização remonta aos tempos do governo do Presidente da República

João Goulart, sucessor do Presidente Jânio Quadros.

De acordo com dados de Antonio Bosco de Lima e Edaguimar Orquiza Viriato, baseados no Projeto de Pesquisa “As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública” (2002), a política de descentralização no Estado de São Paulo remonta ao Governo de André Franco Montoro (1983-1986) com programas como o PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), construções escolares, municipalização da merenda, ciclo básico.

Já no governo de Quéricia (1987-1990) é definido o programa da municipalização da pré-escola com a devida descentralização da equipe de apoio administrativo da rede pública de ensino. A isso se soma a implantação da jornada única docente e discente no ciclo básico. Na oportunidade o ensino oficial passou a ser responsabilidade do município.

Com o governo de Fleury Filho (1991-1994) adveio o programa de reforma educacional com as Escolas-Padrão, cuja meta era um ensino de qualidade. Com isso a jornada escolar passou a ser ampliada para cinco horas diárias e, conseqüentemente, o aumento das horas atividades do educador. Além disso, o Conselho de Escola passou a ter maior poder de decisão, repasses de recursos diretamente da Secretaria de Educação com a criação da Caixa de Custeio. Para isso o então governador submeteu o Estado a um empréstimo junto ao Banco Mundial.

No governo de Mário Covas, com dois mandatos (1995-2002), a preocupação com a qualidade do ensino, de acordo com as diretrizes educacionais são determinadas pela “[...] reforma e racionalização da estrutura administrativa” e “mudanças nos padrões de gestão”, passando a responsabilidade do Estado para setores não estatais, o que determina a efetiva descentralização no âmbito do Estado.

Por oportuno, merecem destaque as palavras de Militão (2003), a seguir:

[...] a política de descentralização é concebida apenas como uma forma de passar a responsabilidade do provimento e financiamento dos serviços públicos para as comunidades locais, livrando desta maneira o Estado de arcar com o ônus financeiro desta tarefa, como preconiza o ideário neoliberal.

O objetivo da política, com o argumento da eficiência da administração pública e melhoria da equidade, qualidade e controle, é a pretensão de manter com o governo central, segundo Peroni (2003, p. 12),

[...] controle ideológico da educação através dos parâmetros curriculares da avaliação institucional e, ao mesmo tempo, para um processo de descentralização da oferta e dos recursos, inclusive desobrigando a União para com o financiamento da educação básica.

A autora ainda acrescenta que “O movimento de descentralização foi acompanhado de mecanismos que levaram à privatização, terceirização e publicização dos serviços públicos”.

Assim, com a publicização se concretiza a “[...] transferência da gestão administrativa da esfera pública para a esfera privada”. Neste aspecto seria incoerente falar em descentralização, sem abrir um maior espaço dando lugar a um breve comentário sobre o processo de terceirização na elaboração dos PCN. Segundo Peroni (1990, p. 105) “Para a elaboração dos PCN, uma equipe foi contratada pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, em 1995.” Com isso a equipe passou a ser integrada por “[...] professores com exercício no ensino fundamental, especialistas, assessores e por consultores nacionais e estrangeiros.”

O trabalho iniciou com um “[...] levantamento dos currículos [...]” de determinadas capitais brasileiras, inclusive de outros países. Após uma análise sobre o assunto, passados dois anos, foi emitido o parecer n. 3/97. O documento

foi colocado à disposição dos professores para sua avaliação final, “[...] sob a coordenação do CNE/CEB.”, que o encaminhou à SEF. Não cabe no momento apontar as conclusões do voto do relator, pois essas vão servir de base em uma próxima oportunidade. Segundo Maria Inês Pestana, diretora responsável pela avaliação básica do Inep e pelo Saeb, com a terceirização dos PCN o Estado deixou de envolver-se com o operativo, o que possibilitou a oportunidade dele deparar-se com outras frentes necessárias na educação.

De acordo com as propostas recomendadas pelo Banco Mundial, há claramente a sua interferência nas políticas públicas que definiram as políticas educacionais brasileiras, com a incorporação dos seus postulados na legislação brasileira e que será tratada em um outro artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O neoliberalismo é contrário a investimentos em políticas públicas sob a bandeira de que estas não trazem lucros, acarretam aumento da burocracia, aumento das despesas e, em consequência, podendo gerar déficits públicos que acabam em aumento de carga tributária, esta completamente nociva à economia.

Quanto à educação, os ideais neoliberais não são completamente contra a responsabilidade e o investimento público. Ao contrário, o neoliberalismo até vê na educação um potente elemento de redução da pobreza e, por efeito, um gerador de desenvolvimento econômico. Mas, só o ensino básico, que no Brasil se sacramentou como ensino fundamental, seria de responsabilidade do Estado.

Em que pese o distanciamento do poder público dos investimentos no ensino profissionalizante, médio e superior, preconizado pela corrente neoliberal, procura favorecer os

estudantes sem recursos com empréstimos para serem pagos após a formatura e o financiamento por meio de “cupons” de acordo com programas pré-definidos. Entendendo a educação como sujeita às leis de mercado, a competitividade geraria a boa qualidade do ensino. A qualidade geraria a escolha da melhor educação que os pais prefeririam para os filhos.

A crise do endividamento dos países da América Latina, inclusive o Brasil, que acarretou forte crise nas economias, com desemprego, incapacidade de pagamentos, *déficits* públicos, pobreza, passou a ser gerenciada pelo FMI e o Banco Mundial, visando a reestruturação das economias desses países. Ela teve um legado negativo que, em virtude dos métodos ortodoxos de contenção de investimentos em programas sociais, aumentou a desigualdade.

No entanto, não se pode negar que no momento em que o Banco Mundial vislumbrou na educação um aspecto capaz de influir na redução da pobreza, esse teve um papel positivo na melhoria do nível educacional nos países em desenvolvimento. Como a educação na América Latina nos anos 1970 apresentava condições críticas, com um grande número de repetência, baixo aprendizado, evasão escolar, a partir das mudanças houve uma sensível melhora no sistema educacional. Resultado: investimentos na área educativa, nos anos de 1991 a 1994, atingindo 29% do total dos empréstimos, o que determinou a implementação de grandes projetos.

Por outro lado, o Banco Mundial não tinha outra maneira senão formular suas políticas de maneira uniforme para todos os países envolvidos, haja vista a impossibilidade de se regionalizar. Outro elemento significativo eram as necessidades das diversas regiões. Tudo isso, o levou a utilizar os parâmetros com base nas literaturas dos autores do seu conhecimento, no caso estrangeiros, que de acordo com sua ótica, seriam aplicáveis e necessárias para países

pobres que estavam sendo incluídos na nova ordem mundial.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARANHA, M. L. A. **História da Educação**. São Paulo: Editora Moderna Ltda., 1996.

AZEVEDO, J. L. **A Educação como Política Pública**. São Paulo: Editora Antunes Associados, 1997. v. 56.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 2.ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

BRASIL INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **O que é o Saeb**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/saeb>>. Acesso em: 28 de março de 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 14, de 1996**. Disponível em: <www.pedagogia.pro.br/ec14_96.htm>. Acesso em: 28 mar. 2009.

GHIRALDELLI JUNIOR., P. **Infância, Educação e Neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 61).

HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. IV, p. 125-194.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA J. F.; MIRZA, S. T. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MILITÃO, S. C. N. **O ideário neoliberal e as políticas educacionais para a América Latina**. 2003. Tese (Mestrado). UNESP, Campos de Marília, São Paulo.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: No Brasil dos anos 1990. São Paulo: Editora Xamã, 2003.

SÃO PAULO CENTRO de Referência Mário Covas. **O sistema de avaliação de rendimento escolar do Estado de São Paulo**: implantação e continuidade. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/ext_a.php?t=006>. Acesso em: 28 de março de 2009.

SÃO PAULO SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.educacao.sp.gov.br>. Acesso em: 28 março de 2009.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. I, p. 15-39.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. WARDE, M. J.