

A INCOERÊNCIA METODOLÓGICA DO BANCO MUNDIAL (BM) NA DETERMINAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Sueli Menezes Pereira¹
Mara Cristina Schneider²

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de analisar a incoerência metodológica do Banco Mundial (BM) no processo de determinação das políticas educacionais para os países em desenvolvimento. A metodologia utilizada para tal fim caracteriza-se como teórico-bibliográfica. Diante disso, são destacados os princípios defendidos pelo BM, bem como o vínculo existente entre as suas ações e os interesses do sistema capitalista. Além disso, são analisados os condicionantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia), em 1990, cujas conclusões mostram que o BM não pratica o discurso que determina aos sistemas educacionais, tais como a descentralização administrativa. Esse fato evidencia uma metodologia de ação aos moldes da divisão social do trabalho, pois os organismos internacionais pensam as políticas educacionais para serem executadas nas escolas dos países em desenvolvimento. Como alternativa possível, no sentido de reverter essa posição subordinada das instituições educacionais, sugere-se a formação da consciência política dos profissionais da educação, enquanto gestores conscientes da importância da participação da comunidade na gestão da escola, o que implica um trabalho coletivo e orgânico nos cursos de formação de professores e de formação continuada.

Palavras-chave: descentralização, Banco Mundial, Educação para Todos.

Abstract

This work has the objective of analysis World Bank (WB) methodological incoherence on the process of chooses educational police for countries in development process. The methodology tool for this work is characterized as theoretic-bibliography. Ahead this, we distinguish principles defended by WB, as the bind existent between WB actions and capitalist system interest. Concomitantly it is analyzed World Conference condition about Education for everybody, realized at Jomtien (Thailand), 1990, whose conclusions show us that WB do not practice speech that determine educational systems, such as administrative decentralization. This fact evidences action methodology in social division of work molds, because international organisms think educational polices that would be executed in development-process-country schools. A possible alternative, in the sense of reverse subordinate position of educational institutions, is teacher's educational conscience formation while conscientious managers of importance of community participation on school management, what implies a collective and organic work in teacher formation curses and continued formation.

Keywords: decentralization, World Bank, Education for everybody.

Introdução

Ao longo da década de 90, vários eventos trataram, em maior ou menor grau, as questões da descentralização administrativa e da participação da comunidade na gestão da escola: Conferência Mundial sobre Educação Para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990); Fórum Mundial de Educação (Dakar, Senegal, 2000); além de inúmeras reuniões regionais e globais. Essas questões constituem princípios fundamentais da concepção de gestão democrática.

¹ Autora. Professora do Programa de Pós-Graduação do CE/UFMS.

² Autora. Aluna do Curso de Especialização em Gestão Educacional do Centro de Educação (CE) da Universidade Federal de Santa Maria (UFMS).

A gestão democrática é um tema que se encontra, atualmente, no centro das políticas educacionais. Ela se faz presente em vários documentos da Legislação brasileira como, por exemplo: Constituição Federal de 1988/Art. 206/Inciso VI; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/Lei 9394/96/Art. 3º/Inciso VIII; Constituição do Estado do Rio Grande do Sul/Art. 197/Inciso VI; Lei de Gestão Democrática do Estado do RS/Lei 10.576, de 14/11/1995; Plano Nacional de Educação/2001; entre outros. Alguns destes documentos seguem claramente as diretrizes, metas e objetivos estabelecidos pelos eventos internacionais acima citados.

As políticas educacionais ditadas pelos organismos internacionais, tais como: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e; Banco Mundial (BM), a partir da Conferência de Jomtien, têm sido sistematicamente direcionadas ao atendimento dos interesses do sistema capitalista. Nesse sentido, procuramos questionar a incoerência metodológica utilizada por esses organismos, principalmente pelo BM, quando elaboram políticas educacionais como a gestão democrática do ensino público, no contexto da centralização de poder do Estado neoliberal.

As Ações do BM como Expressão dos Interesses do Sistema Capitalista

No mundo globalizado atual, caracterizado pelo neoliberalismo de mercado, “os sistemas educativos deixaram de ser estritamente nacionais, e sua lógica (tanto de reprodução como de transformação) não pode ser compreendida se não penetrarmos no âmbito internacional e no papel das agências de financiamento” (Torres, 2001, p. 74).

Segundo Arce (2001, p. 254), o neoliberalismo apresenta-se “como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educativa à crise do capitalismo deste final de século”. Mais adiante, a autora apresenta algumas categorias eleitas pelo ideário neoliberal para fundamentar as suas bases teóricas: “qualidade total, formação abstrata e polivalente, flexibilidade, participação, autonomia, descentralização, competitividade, equidade, eficiência e produtividade” (p. 255).

Nesse sentido, notamos que os princípios da gestão democrática (participação, autonomia, descentralização) constituem-se em categorias do ideário neoliberal. O que isso significa, em termos práticos, para a educação brasileira? Que relações existem entre o discurso do ideário neoliberal e o discurso dos organismos internacionais para a educação? Que repercussões esses discursos suscitam no cotidiano escolar?

Essas questões fazem-nos pensar nas relações existentes entre educação e estrutura social. Conforme Saviani (2000), “(...) a questão escolar na sociedade capitalista, dada a sua divisão em classes com interesses opostos, é objeto de disputa” (p. 68). O autor ainda observa que “(...) as relações entre educação e política (...) têm existência histórica (...). São manifestações sociais determinadas” (p. 85). Além disso, elas se constituem em modalidades específicas da prática social, integrando uma mesma totalidade.

O conhecimento das relações entre infra-estrutura (base econômica) e superestrutura (base ideológica e jurídica-política) possibilita-nos compreender que

[o] mundo do trabalho acarreta mudanças significativas para o campo educacional, indicando que a escola faz parte de uma totalidade e tende a incorporar a forma como se estruturam as relações de trabalho na sociedade. Isto se dá a partir da relação capital e trabalho, pela qual o modo de produção capitalista confere ao trabalho características que lhe são próprias e que, por consequência, determinam suas relações com a educação. Insere-se aí o processo de globalização da economia que tem na descentralização administrativa a sua forma de organização do trabalho, o que se explica pela complexidade das políticas globais que exigem ajustes frequentes, colocando em cheque as estruturas centrais de poder (Pereira et al, 2004, p. 19).

Recentemente, a UNICEF, a UNESCO, o PNUD e o BM tiveram a iniciativa de elaborar um “modelo de educação para todos” (Torres, 1995, p. 127). Tal iniciativa teve seu marco na Conferência de Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990. Entre as ações desses organismos, destacamos as do BM, que têm impulsionado políticas de democratização do ensino, calcadas na educação básica e na qualidade da educação (Torres, 1995). Que interesses representariam as ações desses organismos de financiamento?

O BM é composto, sobretudo, por economistas. Seu “objetivo final” gira em torno da “eficiência econômica”, da “liberdade de mercados” e da “globalização do capital”. Com esse objetivo, “um dos resultados é a supervalorização das medidas quantitativas do ‘êxito’ de uma política” (Torres, 1995, p. 127). Nesse sentido, o BM utiliza critérios meramente econômicos para avaliar a eficácia de seus projetos e de suas ações.

Ora, se o objetivo final do BM é estritamente econômico e, se ele se apóia em princípios estritamente econômicos, pode-se concluir que a sua preocupação gira unicamente em torno dos lucros obtidos com os juros sobre os empréstimos, doações e financiamentos realizados. Diante dessa política econômica, quem são os reais beneficiários e os reais prejudicados? A quem servem as propostas do BM, que, antes de qualquer “doação”, é um banco e, como tal, visa aos lucros, tratando seus beneficiários como clientes?

Torres (1995) afirma que, aparentemente, o mais importante para o BM é a possibilidade de que o seu Conselho Diretor aprove a assinatura de um empréstimo:

A avaliação dos impactos de tal empréstimo, de se seus objetivos foram alcançados, da relação custo/benefício no projeto e do desempenho da contraparte local que o executou são pouco relevantes, uma vez que os projetos sejam garantidos pelo país, aprovados pelo Conselho Diretor do Banco e assinados pelas partes contratantes locais (p. 132).

Por outro lado, existe “um forte componente político no Banco Mundial, já que este iniciou suas tarefas durante a guerra fria, dominado na sua diretoria por representantes dos Estados Unidos e sujeito, em grande parte, às políticas da diplomacia americana” (Torres, 1995, p. 127).

Assim, conhecemos quem constitui a diretoria do BM e a quem ele serve. Torres (1995) observa que o BM tem refletido, historicamente, “as ameaças (reais ou aparentes) do governo americano por parte de ideologias políticas adversárias; e os desejos da comunidade de negócios dos [EUA], incluindo suas preferências pelos programas (...) de comunicação de massa” (p. 128).

Diante dessas ameaças, de que forma podemos pensar numa gestão escolar realmente democrática? Em que medida as diretrizes apontadas (descentralização administrativa, participação da comunidade na gestão da escola, etc) expressam os princípios e a metodologia de ação dos organismos internacionais? Como são pensados e efetivados os projetos e as ações desses organismos?

Para responder a essas questões analisamos a forma com que esses organismos têm determinado as políticas educacionais, para o que nos valem da Conferência de Jomtien (1990) e suas propostas para os países dependentes.

O contexto da Conferência de Jomtien

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia), no ano de 1990, foi patrocinada e acompanhada por quatro organismos internacionais: UNESCO, UNICEF, PNUD e BM, contando, entre outros, com a participação de governos, organismos não-governamentais, associações profissionais e personalidades de destaque no âmbito educativo, provenientes do mundo inteiro (Torres, 2001).

O tema dessa Conferência (Educação para Todos) norteou a elaboração e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, durante a década de 90, principalmente para a

educação básica. Foram realizadas diversas reuniões regionais e globais para avaliar o andamento do programa, sob a coordenação da UNESCO.

Torres (2001) observa que, desde a década de 90, têm surgido na educação “inúmeras propostas e tentativas de mudança, vindas de cima (reformas do sistema) e de baixo (inovações em nível institucional e local)” (p. 8). Diante disso, cabe-nos questionar o papel e o objetivo das recentes reformas educativas, impostas de maneira autoritária e centralizadora pelas instâncias “superiores”. A autora lembra que a “Educação para Todos veio dinamizar um processo de expansão e reforma educativa iniciado em muitos países em desenvolvimento muito antes de 1990” (Torres, 2001, p. 10).

A Conferência de Jomtien gerou, dentre outros fatos, “um grande reconhecimento da diversidade e do movimento [o que, na prática, acarretou] a uniformidade, a compreensão e a aplicação da Educação para Todos como um modelo universal” (Torres, 2001, p. 78). A autora observa que essa prática está vinculada “ao crescente peso dos organismos internacionais no projeto e na execução da política educativa nos países em desenvolvimento” (p. 79). Isso vale em particular para o BM, “o sócio mais forte da Educação para Todos, que liderou o cenário educativo na década de 90” (p. 79).

No pacote da reforma educativa, recomendado aos países em desenvolvimento, encontramos as seguintes recomendações:

- primazia da análise econômica na definição de problemas e das prioridades (redução de custos e relação custo-benefício como critérios centrais nas decisões políticas) (...);
- reforma administrativa como prioridade, elemento central e articulador (...);
- descentralização da gestão e da autonomia da instituição escolar (...);
- políticas de financiamento compartilhado e recuperação de custos (contribuição econômica dos pais e da comunidade para pagar as contas da educação escolar local) (Torres, 2001, p. 79 - 80).

Essas orientações revelam os objetivos econômicos dos organismos patrocinadores da Conferência de Jomtien, especialmente do BM, seu principal arquiteto. Nota-se, também, a pretensão de privatização da educação, através da descentralização, a nível local/comunitário, das despesas com educação.

Segundo Torres (1995), a teoria do capital humano, que fundamenta o planejamento educacional do BM, estabelece, entre outras, as seguintes diretrizes: “descentralização administrativa, com o pressuposto de que os programas administrados localmente são mais econômicos que os centralizados; (...) recuperação de custos de investimento e eficiência no

manejo dos recursos” (p. 129). A partir disso nos questionamos sobre o verdadeiro sentido da implantação da gestão democrática nas instituições escolares.

As recomendações “neoliberais” também revelam a intenção, do sistema capitalista, de reduzir a participação financeira do Estado no setor educacional. Segundo Torres (1995),

[os] governos neoliberais propõem noções de mercados abertos e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. (...) histórica e filosoficamente, o neoliberalismo está associado com os programas de ajuste estrutural (...). O ajuste estrutural define-se como um conjunto de programas e políticas recomendadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outras organizações financeiras (...). Este modelo de estabilização e ajuste tem resultado em uma série de recomendações de política pública, incluindo a redução do gasto governamental (...), do setor estatal mediante a privatização das empresas paraestatais (...) (p. 114).

Nesse contexto, como os organismos internacionais, que patrocinaram a Conferência de Jomtien, conseguem efetivar seus objetivos neoliberais? Como eles conseguem submeter países, regiões, municípios a seus princípios e interesses?

Buscando respostas a esses questionamentos, entendemos com Marx (1987, p. 74) que “cada nova classe que toma o lugar da que dominava antes dela é obrigada, para alcançar os fins a que se propõe, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, isto é, (...) [ela] é obrigada a emprestar às suas idéias a forma de universalidade”.

Entretanto, a dominação de uma classe não corresponde apenas à dominação de certas idéias na sociedade, mas também à dominação material (econômica), através da apropriação privada dos meios de produção (Marx, 1987). Assim, devemos compreender o domínio ideológico dos organismos internacionais a partir do seu domínio econômico e, portanto, de suas relações econômicas com o sistema capitalista.

Para ressaltar essas relações de dominação, bem como a contradição entre teoria e prática na determinação de políticas educacionais, buscamos subsídios em Torres (2001) que afirma o seguinte:

Jomtien não foi uma conferência de professores: foi uma conferência de ministros e governos. Por esse motivo é injusto medir o sucesso de Jomtien pelo número de professores que sabem de sua existência. Esse não era o objetivo inicial. O objetivo original era que os governos agissem (...). Na realidade, cinco, dez anos provavelmente não são suficientes para medir esse processo de transmissão para baixo e para dentro da sala de aula (p. 62 - 63).

[Os] modos tradicionais de cooperação internacional – verticais, diretivos, homogeneizadores – normalmente entram em contradição com o que as próprias

agências recomendam aos governos, isto é, modelos participativos e transparentes de atuação (Torres, 2001, p. 74).

Quando o BM cria “espaços democráticos” para descentralizar as suas decisões, devemos reconhecer nisso uma estratégia para consolidar a aprovação de projetos. O BM reconhece que quando os beneficiários de seus empréstimos participam na “formulação e execução dos projetos costuma ser um fator determinante de sua eficácia” (Torres, 2001, p. 74).

De modo semelhante, os organismos internacionais afirmam que as escolas devem democratizar a sua gestão (descentralizar as decisões) através da promoção da participação de toda a comunidade escolar nesse processo. No entanto, que democracia é preconizada pelos organismos internacionais para as instituições escolares?

Segundo Lenin (apud Macambira, 1994, p. 14), a democracia burguesa tem como lema a “igualdade participativa dos cidadãos”, o que ele acredita ser um disfarce para a “dominação capitalista sobre as classes populares”. Macambira (1994) observa que no Estado burguês-capitalista, apesar da existência de “amplas liberdades democráticas no Estado de direito, sempre prevalecem os interesses do capital” (p. 14). Nesse sentido, ressaltamos que, no contexto analisado, a participação do cidadão não significa poder de decisão.

Nessa perspectiva, o processo de gestão da educação, como um todo, tem se mostrado extremamente antidemocrático. Defende-se a democracia (a participação de todos na vida política) na legislação, o que corresponde ao que Davies (2006)³ afirma: quando não se quer cumprir um objetivo, basta transformá-lo em lei ou colocá-lo no papel. Isso dá a impressão de que os governos estão realmente preocupados com o povo.

Podemos comparar essa contradição entre discurso e ação à análise realizada por Lucci (s/d), no que se refere à produção e ao consumo de conhecimento pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente: enquanto instâncias “inferiores”, as escolas (âmbito de execução das políticas educacionais) apenas consomem as políticas educacionais produzidas a nível “superior”, pelas agências internacionais de fomento (âmbito de elaboração das políticas educacionais). Somos, enquanto comunidade escolar, consumidores (e, portanto, não-produtores) de políticas educacionais. Somos, historicamente, receptores passivos de produtos pensados e produzidos por agentes externos, reproduzindo, assim, as relações capitalistas, com base na divisão social do trabalho.

³ Nicholas Davies (2006), professor da Universidade Federal Fluminense, em recente palestra proferida na UFSM/RS.

Nesse contexto, continuamos nossos questionamentos: como políticas educacionais, pensadas globalmente, podem transformar a realidade da escola brasileira? Quem se motiva a cumprir metas que não foram elaboradas a partir das necessidades concretas de sua escola?

Respondemos com Marx (1987) quando ele analisa a divisão social do trabalho: existem os trabalhadores/educadores intelectuais, que idealizam todo o processo de produção/educação e existem os trabalhadores/educadores manuais, que põem em prática a teorização do processo realizada pelos primeiros. Assim, as instâncias “superiores” defendem uma concepção que, na prática, elas excluem.

Dessa forma, a descentralização proposta representa uma nova forma de recentralização de poder, determinada por instâncias “superiores”, o que compromete a democratização da gestão escolar.

O risco em tudo isso, é o espaço público transformar-se num espaço privado, assumido pela comunidade, sem que essa tenha consciência de que sua participação na gestão não representa um espaço de decisão e, sim, um novo compromisso do qual se retira o Estado.

Uma das soluções encontradas pelo campo neoliberal para solucionar o problema da ineficiência e insuficiência do Estado diz respeito ao “incentivo e convocação à participação da sociedade (pais de alunos e instituições privadas sobretudo) para suprir essa insuficiência e corrigir a ineficiência usando os seus próprios meios e recursos, e não os meios e recursos de que dispõem os órgãos centrais da burocracia” (Davies, 2001, p. 38-39).

Com isso, se concretiza a política neoliberal, em que o poder local, através da comunidade, cede voluntários (amigos da escola) para a execução de diversas funções, bem como taxas, “espaços ociosos”, etc para a concretização dos objetivos da escola.

Conclusões

Observamos que os organismos internacionais, sobretudo o BM, vêm realizando discursos cada vez mais “democráticos”, enquanto colocam as responsabilidades no poder local, pelo qual, a comunidade tem a possibilidade de “ajudar” a escola de seus filhos. Mas onde está a responsabilidade do Estado para com a educação?

A educação está garantida na Constituição Federal (1988), assim como tantos outros direitos sociais. O que não se compreende é que, com tantas regras e investimentos internacionais para a educação, ainda se conviva com o analfabetismo, com a falta de compreensão política da realidade, com a falta de professores qualificados, com a falta de vagas nas escolas, com a falta de participação consciente nas decisões pela comunidade na

gestão da escola, com a falta de qualidade na educação de modo a garantir a inserção crítica do cidadão no contexto em que vive. Este quadro mostra o problema da educação brasileira no contexto das políticas internacionais.

Temos clareza de que a incoerência metodológica do BM representa uma estratégia neoliberal que busca, acima de tudo, a consolidação e a aprovação de projetos (empréstimos, “doações”, financiamentos), o que, na verdade, assegura uma dependência econômica, política e financeira crescente e um agravamento da crise interna dos países em desenvolvimento.

Por isso, pensamos que somente superando as relações sociais de dominação e a divisão social do trabalho, através da luta e da consciência de classe, poderemos pensar em uma articulação orgânica entre trabalho manual e intelectual.

Como uma alternativa possível e necessária à incoerência metodológica do BM na determinação das políticas educacionais, acreditamos na formação da consciência política do profissional da educação, como gestor. Os gestores engajados politicamente são, na prática, autogestores de sua escola: eles compreendem a importância de sua participação e a da comunidade como um todo nesse processo e se comprometem em participar dessa gestão na busca de soluções alternativas, com vista à reversão desse quadro. Essa é a expectativa para, mesmo na situação de dependência do país, buscar alternativas próprias de modo que a educação não se torne um capital humano, que garanta apenas os interesses do capital e, sim, os interesses de uma comunidade lúcida de seus direitos e deveres.

Referências bibliográficas

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ARCE, A. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v.22, n.74, p. 251-283, abr. 2001.

BRASIL, **Constituição Federal do Brasil**, 1988.

BRASIL, MEC, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-Lei 9394/96**, 1996.

DAVIES, N. O financiamento da educação e o mecanismo dos fundos: solução ou remendo? **Palestra** proferida em junho de 2006, na Universidade Federal de Santa Maria (mimeo).

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano IX, n. 25, p. 29-39, dez. 2001.

LUCCI, E. A. A era pós-industrial, a sociedade do conhecimento e a educação para o pensar. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/vidlib//e2.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2004.

MACAMBIRA, D. M. Reflexões sobre a crise do socialismo. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano IV, n. 7, p. 10-18, jun. 1994.

MARX, K. & ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

PEREIRA, S. M.; FURTADO, A. S.; BECKER, A. A gestão democrática e o desafio da construção da participação coletiva. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 15–32. jan./jun. 2004.

BRASIL, MEC, **Plano Nacional de Educação**, 2001.

RIO GRANDE DO SUL, **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, 1989.

RIO GRANDE DO SUL, **Lei de Gestão Democrática do Estado do Rio Grande do Sul-Lei 10.576/95**, 1995.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 33.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da exclusão: crítica a o neoliberalismo em educação**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 109-136.

TORRES, R. M. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: Artmed, 2001.