

INTERVENÇÃO E CONSENTIMENTO – A POLÍTICA EDUCACIONAL DO BANCO MUNDIAL¹

SILVA, Maria Abadia da

Larisse Dias Pedrosa²

Esse trabalho, composto por três capítulos, é resultado da pesquisa realizada durante o doutoramento de Maria Abadia da Silva, que teve como objetivo o aprofundamento de estudos ligados à intervenção do Banco Mundial³ nas políticas educacionais brasileiras e, principalmente, o consentimento interno.

Na introdução, a autora antecipa sua tentativa de analisar e afirmar, “através da historicidade, as mediações que nortearam o processo de intervenção do Banco Mundial na formulação e no monitoramento das políticas para a educação pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, entre 1985 e 1996”. (p. 01). Alerta, no entanto, que as políticas destinadas à educação básica pública são resultantes das imposições estabelecidas pelas instituições internacionais, em especial o Banco Mundial, não exclusivamente pela condição financeira de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar o consentimento dos governados que se adequaram às políticas neoliberais de desenvolvimento econômico, comprimindo os direitos sociais.

1 Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

2 Mestranda em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – FE/UNICAMP.

3 A expressão Banco Mundial, utilizada neste estudo, refere-se ao conjunto de seis instituições agregadas: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) / 1944: voltado para a restauração das economias devastadas pela Segunda Guerra Mundial, além de levantar empréstimos junto aos países exportadores de petróleo, sendo seus empréstimos de alta condicionalidade e somente para projetos dos governos; Corporação Financeira Internacional (CFI) / 1956: respalda as empresas privadas dos países em desenvolvimento com empréstimos e investimentos em capital e uma gama de serviços de assessoramento; Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (Miga) / 1960: oferece aos tomadores garantia contra riscos comerciais e ajuda os governos dos países em desenvolvimento a atrair investimentos estrangeiros; Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) / 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; Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais (ICSID) / 1962: estimula os fluxos de aplicações estrangeiras para os países em desenvolvimento, mediante arbitragem e mecanismos de conciliação e, mais recente, Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

O tema oferece uma nova direção aos educadores com a utilização do termo “consentimento”, esclarecendo que “as elites dirigentes e heterogêneas contam, sempre que necessário, com sua recomposição em torno de interesses, pactos e casuísmos”. (p. 133), ainda que enfrentando o “contraconsentimento” da sociedade civil.

No primeiro capítulo – “A Intervenção das Instituições Financeiras Internacionais na Construção da Ordem Capitalista: O Consentimento dos Governos Latino-Americanos” – a autora recupera a historicidade do processo de construção da ordem capitalista, apresentando as estratégias de Intervenção da política externa sob a hegemonia dos Estados Unidos aos países devedores, desde a Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944.

Nesta Conferência foram criadas as instituições Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), as quais representam instrumentos de intervenção com poder para alterar decisões econômicas. Nos anos subsequentes, os Estados Unidos induziram a organização de novas instituições internacionais⁴ com capacidade para direcionar políticas macroeconômicas através da criação de projetos de desenvolvimento para os Estados Capitalistas periféricos.

Essa política, destaca a autora, “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”. (p. 12). No caso do Brasil, o governo federal vem praticando uma política de consentimento, constatada nas mudanças constitucionais que gradualmente estimulam a concorrência para as atividades públicas destinadas à saúde, educação, habitação e previdência social, a fim de serem redefinidas no mercado livre.

No decorrer das negociações, o Banco Mundial e o Fundo Monetário estabelecem determinadas exigências dirigidas à sustentação do modelo econômico local, destacadas no texto:

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 federal,

4 Organização das Nações Unidas (ONU) / 1945, Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) / 1947, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) / 1948, Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) / 1948 posteriormente Organização de Cooperação Econômica (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA) / 1948, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) / 1948 e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) / 1948.

estaduais e municipais; 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 (p. 14).

Destaca também que essa natureza do Estado brasileiro de permeabilidade às decisões externas vem possibilitando cada vez mais a implementação de reformas, programas e projetos encaminhados ao setor público e sujeitos aos interesses da economia, apoiando-se no discurso da descentralização. O que acontece é exatamente o oposto: o processo de recentralização e a consolidação do poder. Desse modo, verifica-se uma maior concentração de rendas das elites dirigentes e o empobrecimento da população.

Nesse contexto, de ausência de instrumentos para que a sociedade civil pudesse ter controle sobre o Estado, confirma-se a firme concentração de renda interna das elites dirigentes, representadas pela real política de exclusão social, à medida que o Estado privilegia acentuadamente a importação de tecnologias, a concessão de privilégios e isenção de impostos, as prebendas às empresas pacionais estatais e a prioridade pelos interesses das elites dirigentes nos empreendimentos para a industrialização.

Dentro desta lógica aponta-se que, no Brasil, a complexidade dos acontecimentos econômicos sob a direção de governos autoritários e militares e a insatisfação dasociedade, contribuíram para o surgimento de variadas instituições que atuaram como “contrapesos” às decisões do Estado, ampliando os canais de negociação nas resoluções políticas, sociais e eleitorais. Tais instituições – microempresas nacionais, sindicatos, partidos políticos, entidades e associações acadêmicas, organizações não governamentais, universidades, institutos e centros de pesquisas – “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”. (p. 24). Contraditoriamente, as ações do Estado Nacional-desenvolvimentista se fortaleceram para atender tanto aos interesses das elites conservadoras nacionais presentes nos ministérios, fundações, partidos políticos e outros, quanto para atender aos gestores internacionais.

A continuidade dos processos de reeleição de governos autoritários, de organizações políticas como a formação do Mercosul, por exemplo, do alongamento das dívidas internas e externas, da constante dependência de empréstimos estrangeiros e conseqüentemente do pagamento de juros elevados aos credores externos e, ainda, das sucessivas reformas setoriais atribuídas aos países devedores fazem parte da estrutura político-econômica dos Estados da América Latina e Caribe a que se acrescenta a importância de instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário e o Banco Mundial. Para tanto, essa política de consentimento dos governos federal, estaduais e municipais, particularmente no Brasil, vêem-se diante de um crescimento econômico moderado que não se traduziu em desenvolvimento social, mas que, ao contrário, propagou os índices de pobreza e desemprego, provocou o individualismo e a racionalidade técnica.

Nesses países devedores, o Banco Central e os Ministérios da Fazenda e Planejamento são reorganizados de acordo com o padrão das burocracias partidárias e políticas locais, para enquadrar a sociedade nos moldes pré-estabelecidos pelas instituições financeiras internacionais. “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”. (p. 37). Para essas idéias muito contribuiu Chossudovsky.

A autora, após examinar autores que vêm apontando a redobrada dependência externa dos países devedores, cita conceitos explicativos sobre a intervenção do Banco Mundial e do FMI na redefinição das macropolíticas e sobre o consentimento dos governos nacionais: “revolução liberal conservadora (Mello, 1998, p. 16), modernização conservadora e diplomacia do dólar (Tavares; Fiori, 1996, p. 23), utopia liberal em sua fase totalitária (Fiori, 1998, p. 12), financeirização da riqueza (Braga, 1993, p. 55), fenômeno da globalização (Ianni, 1997, p. 45) e de regime de acumulação mundializado sob dominância financeira (Chesnais, 1998, p. 26)”. (p. 43). Como consequência, os diferentes matizes teóricos contribuíram para o entendimento do confronto teórico/prático da chamada “política neoliberal” que, “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”. (p. 26).

A doutrina neoliberal surgiu na segunda metade dos anos 70, tornando-se hegemônica nos anos 80 e efetivando-se nos anos 90, principalmente com a propagação de reformas conservadoras. Corresponde às exigências das elites financeiras internacionais que se sentiam ameaçadas pelo dirigismo econômico imposto por governos que possuíam um movimento operário tão influente quanto o grande capital. “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 Reagan, 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”. (p. 25). Paralelamente a estes acontecimentos, os países devedores tornaram-se reféns de gigantescas dívidas externas que cresciam em proporção inversa às suas exportações e às suas rendas.

No segundo capítulo – “Política Educacional do Banco Mundial entre 1970 e 1996” –, faz uma análise histórica sobre o surgimento e o desenvolvimento do Banco Mundial e pontua, detalhadamente, as suas políticas direcionadas à educação básica pública no Brasil.

Através de questionamentos, como: se o BM é uma instituição voltada essencialmente para as operações financeiras, que razões explicam sua participação nas decisões de políticas sociais? Como o Banco atua nas deliberações para a educação pública? Pode-se

afirmar que há o consentimento de parte da equipe ministerial do governo federal? E dos governos estaduais? Há resistências? Dissensos?, a autora busca identificar as estratégias do Banco Mundial para a educação pública nos anos 80 e 90 e, ainda, demonstrar a intervenção desta instituição; antes, porém, historiciza as suas mediações políticas, nos anos 70, que se mantiveram nas décadas seguintes.

O marco inicial da estratégia política e dos critérios setoriais de financiamento do Banco Mundial para a educação básica pública, data os anos de 1960/1970, quando ocorreu a crescente ampliação da educação através do aumento dos índices de matrícula nos países devedores em decorrência do movimento de independência política dos Estados na África, da ascensão dos governos autoritários na América Latina, da explosão demográfica e do êxodo rural para os centros urbanos e da concepção de que a educação geraria empregos e desenvolvimento econômico.

Na década de 1960, constata-se o primeiro empréstimo destinado à educação, com o propósito de impulsionar o desenvolvimento econômico da África expandindo o ensino secundário (formação técnico-profissional) e criando universidades (formação de docentes). Emergia, nesse contexto, os primeiros docentes de política educacional do Banco Mundial em Washington: “Educacion. Documento de trabajo sobre el sector – 1971”; “Educacion. Documento de política sectorial – 1980”, para buscar resolver duas questões: a identificação da educação como um problema e o reconhecimento da expansão da demanda e a compreensão da organização educacional como forma de combater a pobreza nos países devedores.

Após a política de intervenção no continente africano, o alvo principal, na década de 70, foi a América Latina sob a questão da expansão de matrículas. “Controlar a expansão das matrículas, discernir os problemas, propor medidas, induzir políticas e estratégias de menor custo eram medidas necessárias”. (p. 63).

É exatamente neste período, que o Banco Mundial, oficialmente, passou a ter a “pobreza” como parte de suas políticas, sem a necessidade de justificá-la. A preocupação com a pobreza, agregada à racionalidade dos custos financeiros, possibilitava alcançar os objetivos da educação primária (primeiro ciclo). Produz-se, então, “um mínimo de educação do primeiro ciclo 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 institucional”. (p. 66).

Na década de 80, o Banco Mundial retomou a questão da pobreza. Por outro lado, de uma instituição voltada para a assistência técnica e cooperação financeira transformou-se em formuladora de políticas para a educação com o poder de controlar o ritmo e a direção desejada, subordinando-a à racionalidade econômica. Nessa década, como principal organismo internacional de financiamento para a educação na América Latina,

particularmente no Brasil, o Banco Mundial prescreveu políticas, estratégias, programas e reformas que possibilitaram a submissão expressiva dos governos latino-americanos.

Pode-se dizer que os últimos governos aceitaram compartilhar com o sistema financeiro internacional, apoiando-se em discursos, como:

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. (p. 73).

O Banco Mundial acelerou as políticas de natureza contencionista-reformista para a educação pública e formulou algumas estratégias seletivas para ajudar os países devedores: redução dos custos escolares, controle sobre os investimentos para o setor público, descentralização administrativa e financeira, políticas focalizadas na assistência dos indigentes, isto é, já não lhe interessava combater toda a pobreza, mas somente os 10% mais pobres e classificação das instituições.

O passo seguinte do trabalho centra-se nos anos 90, período em que novamente o Banco Mundial se reapropria da idéia de combate à pobreza como seu objetivo principal. Discute-se o interesse dos gestores do Banco Mundial referentes ao empobrecimento da população que passa a concentrar-se em apenas 10%, tendo como estratégia, a circulação de programas de assistencialismo.

Na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien (Tailândia), o Banco Mundial propôs políticas destinadas às necessidades básicas de aprendizagem para todos. O enfoque dessa política, de acordo com sua lógica credencialista-utilitarista, dirigia-se para o tema “metodologia de ensino”, com o propósito de que aqueles que têm acesso à escola pública adquiram conhecimentos, competência, domínio de linguagens, habilidades e destrezas para o alívio da pobreza e produzam, conseqüentemente, maiores rendimentos econômicos.

Os documentos examinados são reveladores de que é política do Banco Mundial conceber a educação como indústria, e a atividade empresarial expressa-se pelo incentivo dado aos empresários do ensino privado, pelo repasse de verbas ao Sistema S, 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. (p. 83).

Afirmam-se, nos anos 90, o encolhimento do estado e a transferência dos serviços sociais através das políticas direcionadas à educação tecnológica, à capacitação em serviço, à valorização das vantagens da privatização do ensino médio e superior e à prioridade quanto à racionalidade e competitividade. Na sociedade brasileira, a equipe representante dos interesses das elites dirigentes tem participação importante no processo de negociação dessas políticas. Desse modo, quanto mais próximos estiverem os investimentos e o desenvolvimento do capital local das políticas macroeconômicas gerais, mais convenientes e aprovados serão os acordos direcionados à educação dos Estados e da União.

Vale ressaltar que a elaboração de políticas voltadas para sociedades heterogêneas são desagregadoras e sofrem críticas e alterações resultantes das resistências entre as forças locais, porém contam com a colaboração de parte da equipe nacional que conduz a educação pública rumo às políticas dos organismos multilaterais. Com raras exceções, a intervenção desses organismos não só é permitida, como também consentida pelos burocratas do ensino público, ainda que se registrem os resultados incompletos alcançados pelos recursos financeiros e pela reestruturação da educação nacional.

Durante as negociações entre a equipe do Banco Mundial e o governo brasileiro, foram aprovados cinco empréstimos de ajustes setoriais, sendo um destinado para a agricultura, outro para a exportação e três para a educação:

Educação, 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. (p. 102).

Em outros Estados:

Projeto Inovações no Ensino Básico do Estado de São Paulo, Projeto de Qualidade no Ensino do Paraná, Projeto de Educação Básica do Estado de Espírito Santo, Projeto PróQualidade do Estado de Minas Gerais, Projeto Nordeste II e Projeto Nordeste III. (p. 103).

De acordo com a autora, o que mais incomoda nestes projetos é a falta de transparência do conteúdo que envolve as negociações antes da efetivação dos acordos, deixando a sociedade civil desprovida de instrumentos de fiscalização e controle do Estado.

No terceiro e último capítulo – “O Consentimento do Governo Federal e das Elites Dirigentes” – a autora faz uma reflexão sobre os mecanismos institucionais que expressam o consentimento do Governo Federal e parte dos Estaduais, ainda que enfrentando o contraconsentimento da sociedade civil.

Historicamente, a sociedade brasileira foi construída sob os princípios de “dominação” e “corporativismo político-partidário”. O primeiro princípio, derivado do modo de

produção e da apropriação capitalista, privilegiou os interesses externos sobre os nacionais; já o outro, expresso no desempenho das funções compensatórias do Estado nacional-desenvolvimentista, concentrou parte da população desempregada para o seu interior e para as instituições administrativas estatais.

A análise das mediações políticas de intervenção e consentimento desde a colônia leva a autora a algumas constatações críticas quanto ao movimento do capitalismo no Brasil. O governo federal e as elites dirigentes locais vêm construindo uma política de consentimento, apostando na competitividade internacional desigual, a qual se subordinam o modelo nacional-desenvolvimentista e os investimentos para a educação. Ressalte-se, ainda, a condução do Estado aderindo às promessas neoliberais:

desmontaram o Estado brasileiro e o patrimônio público edificado nos anos pós-1930, 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. (p. 146).

O estudo desse processo que melhor se demonstra ao início do governo de Fernando Collor (1990-1992) constata 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. No Governo Itamar Franco (1992-1994), constata-se a criação de uma 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 os investimentos externos, aprovar as reformas e induzir a redução de gastos para as políticas públicas. Com o Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), constata-se uma ação política estratégica para a aceleração das mudanças sociais necessárias à nação tendo em vista sua dependência face ao capital internacional.

De fato, houve 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, dilapidando em épocas anteriores e sem recursos suficientes, foi, gradativamente, tornando-se incapaz de propor ações governamentais independentes. (p. 139).

O que se registra, na prática, é a transferência dos instrumentos próprios da economia para a educação básica pública. E é exatamente a educação básica pública o instrumento central que vem conduzindo a legitimação das políticas acordadas entre ambas as partes nos últimos anos, merecendo destaque as novas formas de gestão do sistema educacional, a centralização dos mecanismos de controle e de avaliação e a elaboração do currículo nacional. Em outras palavras, a política é a de que as escolas públicas devem espelhar-se nas indústrias, monopolizando e fortalecendo seus gestores, particularmente os diretores,

centralizando as decisões, socializando a “escassez” de recursos financeiros e incentivando a produtividade e competitividade.

Nesse sentido, a autora atribui à educação pública básica brasileira um conceito de natureza “redistributivista-contencionista-reformista”, uma vez que este modelo de educação produz as condições necessárias para a intervenção política e educacional dos emissários do Banco Mundial.

É claro que existe a resistência da sociedade civil, reivindicando políticas de emancipação, de solidariedade, de convivência com o plural e o diferente, de formação, de reflexão e criação etc, no entanto, essas práticas políticas de consentimento por parte do governo federal, dos estaduais e das elites dirigentes têm sido continuamente renovadas.

Ao longo de todo o trabalho, a autora oferece ao leitor, uma contribuição importante do que realmente vem acontecendo com a sociedade brasileira no que se refere à política educacional do Banco Mundial. Oferece ainda possibilidades para construirmos um caminho diferente da civilização do capital.

