

MARA LUCIA MARTINS DE MELLO

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS
PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NA DÉCADA DE 1990

MARINGÁ

2004

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS
PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NA DÉCADA DE 1990

MARA LUCIA MARTINS DE MELLO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação, Área de Concentração: Fundamentos da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito à obtenção de Título de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Dra. Amélia Kimiko Noma.

MARINGÁ, janeiro/2004

TERMO DE APROVAÇÃO

MARA LUCIA MARTINS DE MELLO

**REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A EDUCAÇÃO
BÁSICA NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação aprovada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Professora Doutora Amélia Kimiko Noma (UEM)

Professora Doutora Irizelda Martins Souza e Silva (UEM)

Professor Doutor Sandino Hoff (UNC)

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar a política nacional para a educação básica da década de 1990, com vista a evidenciar seus vínculos com as políticas sociais públicas neoliberais e sua inserção no processo de amplas reformas nos sistemas públicos de ensino, englobando os vários níveis e modalidades de ensino realizadas na América Latina e no Brasil. O objeto em estudo foi abordado no contexto histórico de sua produção, o que implicou em estabelecer a mediação da problemática tratada com questões econômicas, políticas e culturais da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial, bem como sua expressão no Brasil. Tal abordagem teve como propósito elucidar as razões da centralidade na educação básica como uma das prioridades estratégicas da política social recomendada pelas instituições financeiras multilaterais aos governos dos países tomadores de empréstimos. Tratou-se de políticas de ajustes estreitamente vinculadas à conjuntura mais abrangente de reestruturação capitalista, reestruturação produtiva, de redefinição do papel do Estado e de ajustes macroeconômicos implementados sob a orientação de instituições financeiras internacionais.

Palavras-chave: Educação Básica. Políticas neoliberais. Política educacional. Brasil.

Década de 1990.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to analyse the national policies for elementary education during the nineties, trying to make evident its connections with neo-liberal social public policies and its insertion in the process of wide reforms in the public educational system embracing all the levels and educational modalities carried out in Latin America and Brazil. The object of the study is approached in the historical context of its production which means to establish the connection between the problem exposed and economical, political and cultural questions of the monopolist and imperialist phase of development of international capitalism, as well as its expression in Brazil. The purpose of this approach is to explain the reasons for centralization in elementary education as an strategic priority of social policy, recommended by multi-lateral financial institutions to the government of those countries taking loans. It involves adjustment policies strictly related the widest range of capitalist re-structure, productive re-structure, re-definition of the government role and macro economic adjustments performed under the orientation of international financial institutions.

Key words: Elementary. Education. Neo-liberal policies. Educational Policy. Brazil – The nineties decade.

AGRADECIMENTOS

À Deus que me dá forças e me capacita a cada dia.

Ao meu marido Valdemir pelo seu apoio e compreensão durante todo este período.

Aos meus filhos Lucas, Júlia e Vitória, que me animam com o seu amor e sua inocência.

À professora Amélia Kimiko Noma, pelas orientações, sugestões e apoio durante a produção deste trabalho.

À professora Maria de Lourdes Longhini Trevisani, que me ensinou os primeiros passos de uma pesquisa, sempre com muita paciência e disposição.

À minha irmã e amiga Fatima Cutolo, ombro constante nos momentos de aflição.

LISTA DE SIGLAS

AID – Agência Internacional de Desenvolvimento
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CFI – Corporação Financeira Internacional
CIRDI – Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
CONSED – Conselho Nacional dos Signatários de Educação
EFA – Educação para Todos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
E.U.A. – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OREALC – Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMEDLAC – Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEDIAE – Secretaria de Desenvolvimento e Avaliação Educacional
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento de Estado

Norte-americano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
------------------------	-----------

CAPÍTULO I

CONSTRUINDO O CENÁRIO HISTÓRICO: GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO.....	14
--	-----------

1.1 A GLOBALIZAÇÃO COMO MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL.....	17
---	----

1.2 O NEOLIBERALISMO.....	21
---------------------------	----

1.3 A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS.....	44
--	----

CAPÍTULO II

A FUNCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB A PERSPECTIVA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	58
---	-----------

2.1 O BANCO MUNDIAL.....	59
--------------------------	----

2.2 DIRETRIZES PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	67
--	----

2.2.1 A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL.....	67
--	----

2.2.2 Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC.....	73
---	----

2.3 CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	76
--	----

2.3.1 A Conferência Mundial de Educação para Todos.....	76
---	----

2.3.2 A Conferência de Nova Delhi.....	84
--	----

2.3.3 O Relatório Jacques Delors.....	92
---------------------------------------	----

CAPÍTULO III

A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: POLÍTICAS EDUCACIONAIS PÚBLICAS NA DÉCADA DE 1990.....	107
--	------------

3.1 PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS.....	108
---	-----

3.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL N. 9.394/96....	117
--	-----

3.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	122
-------------------------------------	-----

3.4 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL.....	128
---	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
-----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	151
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação abordamos a política brasileira para a educação básica da última década do século XX, objetivando evidenciar as influências do neoliberalismo na educação nacional por meio da análise da política para a educação básica dos anos de 1990, a qual se constitui com base na ampla defesa do direito de todos a essa educação, incluindo a obrigatoriedade de seu atendimento entre os deveres indeclináveis dos poderes públicos.

Com esta delimitação, destaca-se a seguinte problemática na pesquisa: quais vínculos podem ser estabelecidos entre a política educacional brasileira para a educação básica e as orientações das agências multilaterais presentes nas recomendações estabelecidas, a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em 1990, em Jomtien, Tailândia.

Estabelecemos um diálogo crítico com as fontes, problematizando os dados à luz da literatura existente, buscando apreender seus fundamentos teóricos e ideológicos para, então, evidenciar seus vínculos com as concepções ideológicas do neoliberalismo. Trata-se de compreender o processo que transformou a educação, em especial a educação básica, em tema central das agendas nacionais e internacionais e em alvo principal das reformas políticas e econômicas. Para tanto, é imprescindível inserir-se no debate sobre os processos de construção e implementação de políticas públicas na área educacional.

Consideramos que, para uma proveitosa abordagem do objeto estudado, foi preciso entendê-lo no contexto histórico de sua produção, o que implicou em estabelecer a mediação da problemática tratada com questões econômicas, políticas e culturais da

atual fase de desenvolvimento do capitalismo mundial, bem como sua expressão no Brasil. É a abordagem da vinculação entre a forma de ser da sociedade e a questão educacional que tem o propósito de elucidar as razões da centralidade na educação básica como uma das prioridades estratégicas da política social recomendada pelas agências multilaterais - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e o Banco Mundial – aos governos dos países tomadores de empréstimos.

Valendo-nos destas considerações, tornou-se possível afirmarmos que, na década de 1990, as reformas educacionais vêm sendo estabelecidas para atender às exigências do movimento de rearticulação do capital em nível mundial, as quais impõem ajustes como requisito para se alcançar o desenvolvimento e inserir-se no chamado mundo globalizado. Neste contexto, o Banco Mundial e demais instituições associadas aparecem como os principais articuladores de propostas educacionais, as quais têm como alvo principal os países considerados “em desenvolvimento” ou periféricos, atribuindo papel central à educação básica como fator de desenvolvimento social e de garantia da estabilidade no sistema capitalista mundial.

Desta forma, observamos que esta interferência não se resume a empréstimos financeiros para movimentar o mercado, mas faz parte das metas dessas agências financiadoras voltarem-se para as políticas públicas e sociais, em especial a educação, por intermédio das quais conseguem consolidar o modelo neoliberal de sociedade, pois junto com os empréstimos vêm as metas e os prazos que estes países têm a cumprir.

A propalada necessidade da reforma educacional realizada no Brasil, a partir da década de 1990, se apresenta com o propósito de garantir a oferta de “Educação Básica para todos”. Revelou-se o intento de propiciar à população brasileira um mínimo de conhecimentos para sua integração à sociedade atual, com base na constatação da importância atribuída aos processos escolares formais advinda da reestruturação capitalista e de transformações na esfera produtiva.

Para realizamos o proposto, a dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, buscamos construir uma fundamentação teórica para subsidiar as análises a serem desenvolvidas no trabalho. Sendo assim, trata-se da construção do cenário histórico no qual está inserida a temática pesquisada, a exposição dos fundamentos do neoliberalismo, entendido como a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza e da explicitação do aumento da influência das agências internacionais nos países considerados “em desenvolvimento”.

No segundo capítulo abordamos a questão da centralidade na educação básica, a qual foi analisada a partir da perspectiva das agências internacionais. Examinamos os principais argumentos para o papel estratégico atribuído pelos mesmos à educação básica, ancorando-nos na análise da concepção de desenvolvimento, relações entre desenvolvimento social e educação, conceito de capital humano, revolução tecnológica e justiça social, dentre outras.

No último capítulo o objetivo foi analisar a política pública para a educação básica implementada no Brasil na década de 1990, tomando por base as recomendações estabelecidas na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, a qual pode ser considerada um referencial, sendo que a definição de

políticas educativas integrais tornam-se inseparáveis de outras políticas sociais e das políticas econômicas. Buscamos explicitar porque a propalada luta pela universalização da educação básica tem assumido a centralidade na ordem do dia dos educadores e faz parte, também, da agenda dos principais personagens envolvidos nos processos de mudança em curso, governantes, empresários e trabalhadores.

1 CONSTRUINDO O CENÁRIO HISTÓRICO: GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

O propósito deste capítulo é a construção de uma fundamentação teórica para subsidiar as análises a serem desenvolvidas nos próximos capítulos. Sendo assim, são abordados: 1) o contexto histórico no qual se inserem as questões tratadas nesta dissertação, o processo sócio-histórico de amplo espectro, denominado de globalização do capital; 2) a explicitação do neoliberalismo como a doutrina político-ideológica da globalização; 3) o aumento da influência das agências internacionais nos países considerados “em desenvolvimento”.

Considera-se este procedimento necessário porque parte-se do pressuposto de que as questões tratadas neste trabalho devem ser contextualizadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas para que a análise possa ser realizada por mediações entre as esferas do particular e do universal.

O objeto estudado foi, ao mesmo tempo, constituído e constituinte, situado num contexto em que se fortaleceram, no decorrer da década de 1990, dois grandes movimentos cujos delineamentos já vinham se realizando nas décadas anteriores. O primeiro refere-se às transformações no mundo do trabalho, que ocorreram no bojo do processo da globalização das relações capitalistas e resultaram na modificação, entre outros elementos, da forma de acumulação do capital, da estrutura do mercado de trabalho e de ocupações, com implicações diretas para o mundo do trabalho e da educação. O segundo está relacionado com o fortalecimento de um novo modelo de desenvolvimento econômico de cunho neoliberal, que se baseia na redefinição do

papel do Estado e no incremento da influência de agências internacionais no que se refere ao seu poder de influir, de forma direta ou indireta, nos rumos das políticas públicas e reformas implementadas pelos governos, em especial, as pertinentes à educação.

O fim do século XX foi marcado por profundas transformações no modo de produção social fundado no metabolismo do capital. Essas mudanças decorreram da resposta do capitalismo mundial as crises de rentabilidade e valorização que se tornaram mais evidentes a partir da década de 70.

A crise de superprodução mostrou claros sinais de esgotamento do modo de produção capitalista, com a estagnação no crescimento econômico, a redução dos investimentos e o despencar das taxas de lucros¹. Segundo Leher (1998, p. 79), os principais sintomas da crise estrutural dos anos 70 foram:

Recessões repetidas e profundas; inflação estrutural; déficit orçamentário e do comércio exterior, e desestabilização do sistema monetário internacional. [...] Ao mesmo tempo, a deterioração tecnológica tornou-se evidente. As conseqüências para o salário e o emprego foram severas [...]. Esta crise estrutural determinou o fim dos 'trinta gloriosos' anos do capitalismo 'fordista' ou de 'bem-estar social'.

Ao analisar as transformações político-econômicas do capitalismo no final do século XX, David Harvey (1999, p.117) expõe que “são abundantes os sinais e marcas de

¹ Para Giovanni Alves (2001, 0. 53), “a nova etapa de desenvolvimento capitalista a partir dos anos 70 é caracterizada por uma estrutura de valorização intrinsecamente instável, uma instabilidade sistêmica decorrente de uma crise crônica de superprodução que impulsiona (e é impulsionada) pela financeirização”.

modificações radicais em processo de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado etc”.

Continuando sua argumentação, Harvey enfatiza uma questão de fundamental importância para a análise do referido processo: não se deve perder de vista o fato de “as regras básicas do modo capitalista de produção continuarem a operar como forças plasmadoras invariantes do desenvolvimento histórico-geográfico” (1999, p. 117). Em decorrência disso, considera que se trata de transformações “no regime de acumulação² e no modo de regulamentação social e política a ele associado” (1999, p. 117).

Em resposta à crise estrutural, o capital desenvolveu uma reestruturação do processo produtivo³ fundamentado em “formas de produção flexíveis com base na inovação tecnológica e em novas formas de gestão da produção e do trabalho” (BATISTA, 2003, p. 143).

A superação dessa crise mundial ocorreu com uma nova configuração e uma nova dinâmica da produção e acumulação do capital. O processo de reestruturação capitalista, que ocorreu em meados da década de 1970 – considerado uma nova

² “A acumulação flexível, como vou chamá-la é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processo de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas [...]” (HARVEY, 1999, p. 140).

³ Essas modificações atenderam “às novas necessidades de uma economia instável e flexível cuja organização industrial e dos processos de trabalho” se fundamentam no toyotismo, o qual supõe-se suplantaria o taylorismo e fordismo “como forma de organização industrial e social dando espaço à formas mais flexibilizadas de gestão de produção industrial” (JULIO, 2003, p. 115).

etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial – tem sido denominado de globalização. Trata-se de fenômeno sócio-histórico intrinsecamente contraditório e complexo, como explicitado a seguir.

1.1 A GLOBALIZAÇÃO COMO MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Concebe-se, neste trabalho, a globalização como sendo a mundialização do capital⁴. Trata-se de termo que designa a emergência de uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação. Diz respeito a um novo regime de acumulação mundial, predominantemente financeiro⁵ e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo⁶, no qual são fundamentais as formas extremamente concentradas e centralizadas de capital.

A mundialização do capital deve ser analisada no contexto histórico em que, somente “[...] a partir de 1978, a burguesia mundial, conduzida por seus componentes norte-americano e britânico, empreendeu com certo êxito, uma

⁴ Destacam-se as razões pelas quais é preciso preferir a expressão “mundialização do capital” àquela muito vaga “mundialização da economia”. Em inglês, a palavra *global* refere-se tanto a fenômenos ligados à (ou às) sociedade(s) humana(s) no sentido do globo como tal (é o caso da expressão “*global warming*” que significa “efeito estufa”), quanto a processos cuja característica é ser “global”, unicamente na perspectiva estratégica de um “agente econômico” ou de um “ator social” específico. Na ocasião, o termo “*globalização*”, que aparece pela primeira vez nas *business schools* americanas por volta de 1980, revestiu essa palavra com o segundo sentido. Referia-se, de início, aos parâmetros pertinentes à ação estratégica do grande grupo industrial e à necessidade deste adotar uma aproximação e uma conduta “globais”, dirigindo-se aos mercados de demanda solvente, às fontes de abastecimento e aos movimentos dos rivais oligopólicos. Mais tarde, com a globalização financeira, ele estendeu-se até a visão do investidor financeiro e suas estratégias mundiais de arbitragem entre as diferentes localizações financeiras e os diferentes tipos de título. Para um industrial e um financista anglo-saxão, a “globalização” é realmente a “mundialização do capital” e ele não vê porque deveria se esconder disto (CHESNAIS, 2001, p. 12).

⁵ O capital financeiro é aquele que se valoriza conservando a forma dinheiro.

⁶ Mézários (2003, p. 10) denomina esse estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital de “nova fase do imperialismo hegemônico global”.

modificação internacional em seu benefício e, por conseguinte, no marco de cada país.” (CHESNAIS, 1999, p. 28) O conjunto das inovações tecnológicas em desenvolvimento se encontra posto a serviço dessa nova dominação.

Este processo de mundialização do capital acelerou-se com a “derrocada do ‘socialismo real’ e a tomada de consciência do desastre, ao qual a gestão burocrática, o terror do estalinismo e a repressão generalizada do longo período brejneviano conduziram” (CHESNAIS, 2000, p. 20-21). Isso reforçou “a afirmação do triunfo do capitalismo sobre todas aquelas correntes que se contrapuseram ao seu modelo de sociedade”⁷ (GUGLIANO, 2000, p. 63).

Foi no período de 1970 a 1980, expõe Osvaldo Coggiola (1997, p. 114), em que os sistemas financeiros estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial vieram abaixo e “se esbateram as fronteiras entre as diferentes profissões tradicionais e os sistemas nacionais. Os novos produtos e mercados que apareceram na esfera financeira tornaram-se, logo de saída, internacionais em uma economia-mundo em tempo real”. Este autor conceitua a globalização, denominação surgida nos anos de 1970, como termo que se refere ao processo em que:

[...] os mercados deixam de ser nacionais e passam a ser mundiais; as empresas se tornam multinacionais na medida em que se fazem representar em todos os continentes; e, finalmente, os novos meios de comunicação permitem a circulação de informações técnicas ou financeiras em escala planetária. Cada ramo industrial possui as suas localizações particulares, mas com um ponto em comum: a mundialização, [...] (COGGIOLA, 1997, p. 114 - 115).

⁷ “Além das vantagens ideológicas desse fenômeno – não só os governos comunistas foram derrocados, mas o próprio socialismo passou a ser denunciado como um modelo ineficiente frente ao capitalismo –, também a abertura econômica nessa região agilizou a recuperação econômica de diversos países a multinacionais em crise, já que representou ao mesmo tempo um novo mercado para a expansão da produção, assim como um novo centro para a instalação de indústrias servidas de mão-de-obra qualificada, mas com baixa remuneração salarial” (GUGLIANO, 2000, p. 65).

Para Chesnais, a mundialização do capital exprime o fato da nova configuração do capitalismo mundial ocorrer dentro de um “contexto de liberdade quase total para o capital desenvolver-se e valorizar-se, deixando de submeter-se aos entraves a que fora obrigado a aceitar no período pós-1945, principalmente na Europa.” No entanto, o fato de que esse capitalismo tenha se libertado dos “entraves que o limitaram durante 40 ou 50 anos não é, de forma alguma, [sinônimo de] um capitalismo ‘renovado’. Ele simplesmente reencontrou a capacidade de exprimir brutalmente os interesses de classes sobre os quais está fundado” (CHESNAIS, 1997b, p.8).

O fato de o capital conseguir se liberar da maioria dos freios e anteparos que regulamentavam sua atividade, nos países industrializados, não poderia ser feito sem as intervenções políticas dos Estados capitalistas mais poderosos. Os Estados que detinham o domínio financeiro, desde a ascensão ao poder de Reagan e Thatcher, devolveram ao capital a sua liberdade, aplicando as políticas de desregulamentação, privatização e liberalização por todo o mundo.

Essa forma de reorganização da sociedade capitalista permite ao capital consolidar-se praticamente em todas as partes do mundo, derrubando barreiras, flexibilizando a produção, precarizando o trabalho, dominando as finanças, sempre movendo-se pela exaltação ao mercado.

Frigotto (2001, p. 13) explica que, neste novo mundo globalizado, o capital financeiro rompe todas as fronteiras tornando-se violento e excludente. “Estruturam-se blocos econômicos com poder assimétrico, redesenhando a geografia humana planetária

numa nova (des)ordem mundial com países integrados ao capital e países ou regiões situados à margem”. As conseqüências são:

[...] milhões de assalariados e de jovens [conduzidos] ao desemprego estrutural, isto é, à marginalização e à exclusão; a moeda e a finança ficam confiadas à anarquia dos ‘mercados’; os Estados tiveram as suas capacidades de intervenção drasticamente reduzidas, depois que os governos e as elites dos principais países capitalistas avançados deixaram que o capital-dinheiro se convertesse numa força praticamente incontrolável (CHESNAIS, 1997a, p. 54).

Chesnais adverte, também, que as calamidades pelas quais as populações marginalizadas passam não são naturais como o capital busca mostrar, elas são fruto da dominação dos países imperialistas, ou seja, a exclusão que estes povos sofrem é de natureza puramente econômica.

Ela [exclusão] é o produto direto do regime de acumulação nascido da desregulamentação e da liberalização e da destruição não apenas dos empregos, mas de sistemas sociais inteiros, permitidos pela submissão do progresso técnico aos símbolos mais limitados do lucro, [...] É nesse contexto de marginalização, senão de exclusão de tantos países do sistema mundial de trocas na configuração imperialista anterior, que se coloca o aumento da fome, das pandemias e das guerras internas em numerosos países do mundo (2000, p. 33).

A chamada globalização resultou na maior concentração de renda já existente na história da humanidade, desencadeando, conforme salienta Chesnais, a exclusão e marginalização dos países em desenvolvimento, bem como a total dependência destes países em relação ao sistema financeiro internacional e às transnacionais, resultando no total controle econômico, social e cultural das potências imperialistas sobre o resto do mundo.

Mas, contrariando o óbvio, por meio da ideologia neoliberal, os representantes do capital apregoam que os países ou regiões que aderirem à nova ordem mundial poderão usufruir dos seus benefícios, chegar ao mesmo nível de desenvolvimento dos países mais ricos, embora a realidade demonstre que esses benefícios só são estendidos àqueles que têm condições de fazer parte deles.

Buscando desmistificar esta linha de pensamento, Frigotto (2001, p. 13 – 14) adverte que, neste fim de século, a história assume, no plano ético-político, o rumo “de afirmação do ideário neoliberal e, portanto, da ‘nova era do mercado’ como a única possível da sociabilidade humana. A crise ou colapso do socialismo real serve de falso argumento para afirmar teses conservadoras que legitimam a exclusão”.

Isso significa afirmar que a representação político-ideológica da globalização é o neoliberalismo, o qual é, ao mesmo tempo, semelhante e diferente do liberalismo, como é explicitado a seguir.

1.2 O NEOLIBERALISMO

Pode-se afirmar que o neoliberalismo é a ideologia do capitalismo na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro. O termo assume vários significados, de acordo com Moraes (2001, p. 10):

1. Uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social;
2. um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos;
3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos

neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagados pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods⁸ (1944), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O prefixo “neo” é utilizado para indicar que o chamado neoliberalismo⁹ em grande parte “requeixa e revisa argumentos que vinham sendo forjados pelo liberalismo clássico desde o século XVIII” (MORAES, 2000a, p. 14).

Considera-se que essa discussão do propósito dos neoliberais de retorno aos liberais clássicos deve vir acompanhada de uma diferenciação histórica que é fundamental. Essa distinção é explicitada por Alceu Ferraro (2000, p. 38) ao afirmar que os economistas liberais clássicos “são, ao mesmo tempo, criadores e intérpretes de um movimento histórico revolucionário, conduzido pela burguesia industrial ascendente”¹⁰. Inversamente, o neoliberalismo “é um movimento surgido na contramão da história, voltado não para a transformação mas para a restauração de um passado distante”.

⁸ “Nome pelo qual ficou conhecida a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, EUA) com representantes de 44 países, para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)” (SANDRONI, 1994).

⁹ “Quando se utiliza a expressão ‘liberal’ no continente europeu, o que se tem em vista é aquele pensador ou político que defende as idéias econômicas do livre mercado e critica a intervenção estatal e o planejamento. São aqueles que se opõem ao socialismo, à social-democracia, ao estado do bem-estar social. Mas a palavra ‘liberal’ nos Estados Unidos quer dizer quase o contrário: ela se aplica principalmente a políticos e intelectuais alinhados com o Partido Democrata e que apóiam a intervenção reguladora do Estado e a adoção de políticas de bem-estar social, programas que os neoliberais recusam” (MORAES, 2001, p. 9-10).

¹⁰ Considera-se importante acrescentar que esse é apenas um aspecto concernente ao conteúdo liberal. Além desse, há a versão do Liberalismo Triunfante (Hegel) que detesta a violência revolucionária e a versão do Liberalismo Conservador (Comte e Durkheim) que é anti- revolucionária.

Ferraro (2000, p. 38) acrescenta que o almejado resgate, por ocorrer em contexto histórico distinto, por si só, com certeza, não devolve as condições objetivas que produziram o liberalismo clássico, sem as quais a teoria cede lugar à doutrina e “os princípios transformam-se em dogmas, as propostas tornam-se bandeiras e os cientistas viram espadachins “. Sendo assim, a crítica histórica revela que o retorno dos neoliberais aos valores do liberalismo clássico se faz, agora, sob novos parâmetros, dito de outra forma, o resgate de idéias fora da época em que foram produzidas constitui-se em expressão da inflexão na luta pela transformação das relações sociais capitalistas que produzem a desigualdade e a exclusão social. Os liberais clássicos buscavam mostrar quais eram os inimigos do progresso social, apontando como responsáveis:

[...] os regulamentos estatais – mais especificamente, a política econômica dirigista do mercantilismo – e as corporações. São exemplos desse tipo de entrave os regulamentos sobre materiais, técnicas, preços e monopólios, sobre mão-de-obra. [...] O pensamento liberal nasce fundamentalmente, como uma negação de outro mundo, outro sistema de valores e idéias (MORAES, 1997, p. 7 e 8).

É importante diferenciar, portanto, como ressalta Moraes (2000a, p. 14), que, enquanto os liberais clássicos combatiam a política do estado mercantilista e os regulamentos impostos pelas corporações de ofícios, “o principal propósito dos neoliberais é a crítica e o desmantelamento do Estado keynesiano (e o *welfare state*), bem como das modernas corporações e dos sindicatos trabalhistas”.

Moraes (2001, p. 11) destaca que o que foi anteriormente exposto se refere aos países desenvolvidos. No que diz respeito aos países considerados

subdesenvolvidos, os inimigos são o “Estado desenvolvimentista e a chamada democracia populista”.

Desta forma, os neoliberais destacam as diferenças dos inimigos a serem destruídos. No hemisfério norte, enfatizam que são o Estado de bem-estar e as instituições políticas que interferem na área econômica, identificadas com a doutrina keynesiana. No hemisfério sul, os inimigos são as políticas sociais, as leis trabalhistas e o Estado protecionista e industrializante. Entretanto, consideram que, mesmo existindo estas diferenças, os resultados são muito semelhantes, pois impedem o funcionamento das virtudes criadoras do mercado (MORAES, 2001, p. 61)).

Retornando às fontes do liberalismo clássico, considera-se como marco fundador Adam Smith¹¹ e sua obra *A Riqueza das Nações*, escrita em 1776. Segundo Moraes (2001, p. 7, grifo do autor), este foi um momento decisivo, pois, a partir de então, as idéias deixaram de ser apenas intuições:

Elas começam a constituir um verdadeiro *sistema* de pensamento, um sistema que afirma, convictamente, que o mundo seria melhor – mais justo, racional, eficiente e produtivo – se nele reinasse, soberana, a livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos (e suas relações) não fossem limitadas por regulamentos e monopólios, estatais ou corporativos.

A argumentação de Smith fundamenta-se na liberdade do homem realizar seus empreendimentos sem intervenção do Estado. A liberdade estaria voltada para o

¹¹ Adam Smith, economista escocês (1723-1790), foi um dos mais eminentes teóricos da Economia Clássica.

mercado, o qual ordenaria a sociedade por meio de transações comerciais entre os indivíduos. A sua conhecida expressão “mão invisível” refere-se, exatamente, ao mercado como elemento de regulação social.

Portanto, estando afastados todos os sistemas, tanto de incentivos como de restrições, o óbvio e simples sistema da liberdade natural estabelece-se por si próprio. Todo homem, desde que não viole as leis da justiça, tem direito a lutar pelos seus interesses como melhor entender e a entrar em concorrência, com a sua indústria e capital, com os de qualquer outro homem, ou ordem de homens (SMITH, 1983, p. 284).

De acordo com Melo (2001, p. 67), Smith se funda, basicamente, sobre o conceito de liberdade do indivíduo para desenvolver-se sem intervenções, ou seja, “da liberdade do indivíduo de traçar e realizar seus interesses, enquanto parte da sociedade da qual participa, enquanto parte do sistema social. Os empreendimentos dos indivíduos compõem o sistema econômico e social que Smith chama de mercado”.

Para Smith (1983, p. 104), o mercado seria espontaneamente capaz de organizar a sociedade, por possuir virtudes organizadoras e harmonizadoras.

Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade. [...] Sem qualquer intervenção da lei, os interesses e os sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível, na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade.

O economista criticou as corporações e os regulamentos estatais, afirmando que

estes representavam barreiras para o pleno desenvolvimento da sociedade capitalista. Afirmou que a concorrência deveria substituir estas hierarquias, pois estas, “ao invés de acelerar, retardam o desenvolvimento da sociedade no sentido da riqueza e da grandeza reais e, ao invés de aumentar, diminuem o valor real da produção anual de sua terra e de seu trabalho” (SMITH,1983, p. 47). Acrescenta, mais adiante, que as reuniões de pessoas da mesma profissão “[...] terminam em uma conspiração contra o público, ou em algum incitamento para aumentar os preços” (SMITH, 1983, p. 139).

A argumentação de Smith é clara, de acordo com Moraes (1997, p. 7), para o economista, é necessário que:

A disciplina anônima da concorrência substitua a disciplina visível das hierarquias arcaicas – estejam estas hierarquias encarnadas em obrigações tradicionais e personalizadas do medievo ou nos regulamentos fixados pelas corporações e pelo estado mercantilista. Elogia-se a virtuosa mão invisível do mercado contra a viciosa mão visível do poder político.

Os elementos fundamentais para uma sociedade, segundo Smith, seriam o individualismo, como um sistema de liberdade natural, no qual cada indivíduo pode possuir e acumular riquezas, bem como a limitação do poder do Estado, garantindo que este não interfira no livre pulsar do mercado, para que o próprio mercado seja o regulador das relações entre os homens.

Para Smith, o Estado deveria se limitar a garantir os direitos individuais, não interferindo na economia, e as leis deveriam ser utilizadas para punir aqueles que não respeitassem a propriedade individual.

[...] a obrigação de superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade. Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres: três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter [...] (SMITH, 1983, p. 47).

Esse pensamento liberal se consolidou no final do século XVIII e atingiu seu apogeu no século XIX. Moraes (2000b, p. 29) destaca que o mesmo se desdobrou em dois eixos de princípios programáticos que se complementam. O primeiro consiste no individualismo, significa que “a procura do interesse próprio conduz ao ajustamento entre os indivíduos e a uma determinada harmonização dos diferentes esforços e vontades”; e o segundo trata sobre a limitação do poder político, para que os homens tenham o direito de decidir sua vida, “aí figuram a defesa das liberdades individuais, a crítica da intervenção estatal, o elogio das virtudes reguladoras do mercado”.

A sucessão de crises que atingiu a sociedade capitalista colocou em declínio esses ideais liberais, o que significou adequar o pensamento liberal às condições materiais de seu tempo. Essas crises estavam vinculadas ao acirramento das contradições sociais, uma questão "que se vinha agravando e tornando insuportável desde o início da Revolução Industrial, inclusive no longo período de crescimento econômico de 1850-1873" e ao conseqüente "aprofundamento da consciência e das lutas de classes, tão bem analisado por Marx e Engels, desde as vésperas do *boom*

vitoriano" (FERRARO, 2000, p.31). Assim, nas primeiras décadas do século XX, os diversos conflitos entre as nações que representavam as potências imperialistas no mercado mundial originaram a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Esta assumiu, pela primeira vez na história da humanidade, proporções mundiais e enormes custos econômicos e humanos, gerando uma imensa crise, a qual ameaçava a estabilidade do sistema capitalista¹², principalmente pelo aumento da força do socialismo. Desta forma, o *laissez-faire* foi dando lugar ao planejamento econômico, ao keynesianismo, ao Estado do bem-estar-social, os quais significaram a reforma e a salvação do capitalismo.

Em 1929, a quebra da bolsa de Nova Iorque foi o marco da grande depressão econômica que gerou falências, desemprego, retração de mercado, havendo a necessidade da interferência do Estado¹³ para aliviar estes problemas sociais. Frigotto (1995, p. 70) assinala que esse momento foi caracterizado por uma crise de superprodução e, portanto, uma ameaça de asfixiamento do sistema capitalista que não conseguia realizar as mercadorias produzidas. Esse período proporcionou o surgimento do *New Deal*¹⁴, destinado a promover a recuperação do mercado interno dos Estados Unidos, bem como dos demais países que sofriam com a Grande

¹² Enquanto a ordem capitalista buscava saídas e soluções para seus problemas internos, a ascensão ao poder de ditaduras totalitárias – de um lado Hitler na Alemanha e Mussolini na Itália, de outro Lênin na Rússia – evidenciava a fragilidade da democracia ocidental e das promessas de paz feitas pelos dirigentes das grandes nações aos seus povos.

¹³ Considera-se necessário enfatizar que, já em 1926, Keynes afirmava que o liberalismo havia acabado, defendendo a necessidade do Estado Intervencionista no social e na economia.

¹⁴ “*New Deal*, programa econômico adotado em 1933 pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país. O *New Deal* (Nova Política) seguiu, na prática, os ensinamentos que a reflexão teórica de Keynes produziria: baseou-se na intervenção do Estado no processo produtivo, por meio de um audacioso plano de obras públicas, com o objetivo de atingir o pleno emprego, o que contradizia toda a tradição liberal dos Estados Unidos” (SANDRONI, 1994).

Depressão econômica, promovendo políticas orientadas para o desenvolvimento do mercado nacional.

Nesse cenário, as idéias de Keynes¹⁵ sobre a necessidade do Estado intervir na economia passaram a ganhar terreno, visto que tinham como objetivo corrigir as falhas do mercado que atuavam negativamente na livre concorrência, buscando amenizar as crises capitalistas e garantir a continuidade da sociedade, mesmo que, para isso, se tornassem necessárias fazer algumas concessões. O Estado passou a intervir nas relações sociais, criando mecanismos para minimizar as diferenças sociais por meio de propostas trabalhistas que assegurassem direitos aos trabalhadores, inclusive legislando sobre o salário mínimo para a mão-de-obra operária. O Estado do bem-estar social¹⁶ representou um pacto entre o trabalho e o capital, ou seja, o operário trabalhava e em troca adquiria o direito à educação, saúde, financiamentos a longo prazo para a moradia, entre outros, chamados de benefícios sociais.

O Estado assumiu nova forma e novo papel, fundamentais para a superação desse período de crise do capital. Keynes acreditava que, “[...] através de adequadas políticas governamentais, seria possível conter as crises cíclicas do capitalismo e garantir o pleno emprego e taxas contínuas de crescimento, se não para sempre, pelo menos por longos períodos” (SAVIANI, 2002a, p. 20).

¹⁵ Para entender melhor as idéias de Keynes ver: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

¹⁶ O Estado de bem-estar social ficou limitado aos países altamente capitalizados, que tiveram um crescimento acentuado após a Segunda Guerra Mundial, portanto ele inexistiu no Brasil.

O modelo de bem-estar social, que se seguiu até meados dos anos 1970, começou a modificar-se a partir de outra crise de acumulação a qual expressava que o modelo de planejamento e de intervenção estatal já não atendia aos interesses do capital. Diante das manifestações da crise estrutural, “os mecanismos de ajuste keynesianos não lograram o êxito do decênio anterior e, cada vez mais, os seus pressupostos foram atacados pelos ortodoxos favoráveis à regulação da economia pelo mercado” (LEHER, 1998, p. 80).

O modelo keynesiano, não conseguindo mais conter a crise econômica dessa década, teve sua credibilidade abalada e passou a ceder espaço para a ideologia neoliberal da regulamentação da economia pelo mercado, que vem se completar com a globalização. De acordo com Perry Anderson (1995a, p. 9), o neoliberalismo¹⁷ surgiu “logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo”.

Um nome importante da corrente neoliberal é, sem dúvida, Friedrich August Von Hayek¹⁸. Este economista é considerado, segundo Moraes (2001, p. 42 – 43), “herdeiro da chamada escola austríaca de economia, o pensamento de Hayek é descendente das reflexões de Carl Menger (1840 – 1921) e da posição ardorosamente antiestatista e antisocialista de Ludwig Von Mises”.

¹⁷ O pensamento neoliberal do pós-guerra desdobrou-se, conforme destaca Moraes (2001, p. 42), em três grandes escolas: “1) escola austríaca, liderada por Friedrich August Von Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal contemporâneo; 2) escola de Chicago, personificada em T. W. Schultz e Gari Becker (ligados à teoria do capital humano) e principalmente Milton Friedman [...], o grande homem de mídia dessa escola; 3) escola de Virgínia ou *public choice*, capitaneada por James M. Buchanan [...]”.

¹⁸ Hayek nasceu em 1899, na Áustria, naturalizou-se americano, foi prêmio Nobel de economia em 1974, e morreu em 1992. A obra *O Caminho da Servidão* foi escrita em 1944.

Em 1944, Hayek publicou *O Caminho da Servidão*, sua obra política mais conhecida, que se levantou contra as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra¹⁹, as quais estavam sendo construídas com o objetivo de amenizar a crise geral da economia capitalista de 1929. Hayek (1990) justifica, em sua obra, a necessidade de retorno aos princípios do liberalismo clássico, porque, segundo ele, os neoclássicos²⁰ desviaram-se dos objetivos liberais ao concordarem com o intervencionismo e a política keynesiana.

Hayek criticou o socialismo, o totalitarismo e a planificação, buscando revitalizar a tradição do pensamento liberal e usou, para isso, argumentos a favor do livre mercado e do Estado mínimo. O economista reforçou a idéia de que a liberdade e a competitividade seriam mais importantes que a segurança econômica, ou seja, "a segurança deve ser proporcionada paralelamente ao mercado, deixando que a concorrência funcione sem obstáculos" (HAYEK, 1990, p. 132), caso contrário, a busca pela segurança seria a mais grave ameaça à perda da liberdade. Anderson (1995a, p. 9) destaca que sua obra é "um ataque apaixonado contra qualquer

¹⁹ Enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíam, não somente na Inglaterra, mas também em outros países, Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Entre os célebres participantes estavam não somente adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, como também inimigos férreos do New Deal norte-americano. Na seleta assistência, encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros. Aí se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonomia neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. (ANDERSON, 1995a, p. 9 e 10)

²⁰ Para os economistas neoclássicos, o mercado é a instituição suficiente para gerar riqueza e equilíbrio social. Frigotto (1993, p. 54-55) mostra que o pensamento econômico neoclássico veicula "a idéia de que a economia é uma ciência neutra, isto é, que existe uma independência entre os valores e posições do pesquisador e o processo de investigação. A economia, neste sentido, expungida de valores, envolve apenas uma busca imparcial de verdade econômica. Seu método de investigação será, pois, um método positivista, isto é, que busca apenas fazer afirmações positivas acerca de fatos verificáveis."

limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política".

O economista, contrariando o pensamento consensual da época, considerava que a desigualdade era um fator positivo, já que as sociedades ocidentais precisavam disso para se desenvolver. "Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos" (ANDERSON, 1995a, p. 10).

Hayek argumentou que o indivíduo precisava ser livre para agir no mercado, sem preocupar-se com a intervenção do governo, o que diferia muito de uma sociedade regida por uma autoridade central - governo arbitrário -, por isso, enfatizou a necessidade de limitar os poderes do Estado.

[...] isso significa que todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas – as quais tornam possível prever com razoável grau de certeza de que modo a autoridade usará seus poderes coercitivos em dadas circunstâncias. Fica, porém, bem clara a questão essencial, ou seja, a necessidade de reduzir tanto quanto possível o arbítrio concedido aos órgãos executivos que exercem o poder de coerção (HAYEK, 1990, p. 86).

No Estado de Direito, acrescenta ele, o governo estabelecerá normas, mas caberia aos homens decidirem de que forma aplicariam seus recursos; já no governo arbitrário, este interferiria em todas as transações comerciais e acabaria beneficiando interesses de pequenos grupos. Alertou para o fato de que o Estado de Direito teria sido interpretado erroneamente, como uma garantia das leis no sentido jurídico.

Mas isso equivale a interpretar de forma totalmente falsa o significado do Estado de Direito. Não tem esta relação alguma com a questão da legalidade, no sentido jurídico, de todas as ações do

governo. Elas podem ser legais, sem no entanto se conformarem ao Estado de Direito. O fato de alguém possuir plena autoridade legal para agir não nos permite distinguir se a lei lhe dá poderes arbitrários ou se prescreve de maneira inequívoca qual deve ser seu comportamento (HAYEK, 1990, p.93).

Desta forma, o Estado de Direito visaria garantir a limitação na legislação, fazendo com que o Estado não usasse de coerção e autoridade para interferir na vida do indivíduo, garantindo a este plena liberdade. As leis teriam a função primordial de assegurar o direito de todos a esta liberdade.

Hayek se posicionou contra o coletivismo e o planejamento central, afirmando que, para uma sociedade ser livre, o mercado deveria regular as leis e a concorrência deveria permitir aos homens decidirem o que e onde comprar. Qualquer tipo de planejamento seria uma forma de ferir e interferir na individualidade, pois controlaria a vida econômica e impediria os homens de utilizarem as oportunidades do mercado, fazendo com que os governos, para se manterem, fossem obrigados a tornar-se opressores e tirânicos (HAYEK, 1990, p. 56).

O objetivo do planejamento econômico seria estabelecer, segundo o autor, um controle sobre a atividade econômica, definindo a forma como os recursos da sociedade deveriam ser dirigidos. Tal controle contrariava os princípios neoliberais, os quais defendem a livre concorrência como forma de orientar os negócios e as atividades individuais. Seria necessário, portanto, estabelecer leis que apenas garantissem o livre comércio, sem prejudicar a liberdade individual, livrando os homens da "intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade" (HAYEK, 1990, p. 58).

A partir da análise do pensamento de Hayek, observa-se que, para ele, o mercado

deve ser o orientador dos comportamentos individuais, sendo imprescindível a eliminação da intervenção reguladora do Estado tanto na economia quanto nas decisões humanas. Segundo ele, os homens deveriam ter suas ações orientadas pelo sistema de preços e por normas de conduta colocadas nas instituições sociais, as quais seriam apreendidas através da imitação e da adaptação.

O propósito de Hayek “era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995a, p.10). No entanto, as condições não lhe eram favoráveis, uma vez que o capitalismo “estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro – apresentando o crescimento mais rápido da história durante as décadas de 50 e 60” (ANDERSON, 1995a, p. 10). Entretanto, tudo mudou com “a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, [...]. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno” (ANDERSON, 1995a, p. 10), fortalecendo as doutrinas de Hayek e Friedman que estavam em “hibernação”.

Moraes (1997, p. 20 – 21) explica como o projeto neoliberal foi se consolidando a partir dos anos de 1970:

No início dos anos 70, a reforma monetária cambial norte-americana dava o sinal: o dólar não teria mais conversão automática em ouro. Em 1974, registrava-se pela primeira vez a estagflação²¹ – para o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos, juntavam-se inflação

²¹ “Conjuntura econômica em que a estagnação ou o declínio do nível de produção e emprego se combinam com uma inflação acelerada. O fenômeno contraria a teoria clássica segundo a qual a inflação tende a declinar com o desemprego. É um fenômeno típico do pós-guerra, tendo se acentuado em quase todas as economias capitalistas desenvolvidas depois da chamada crise do petróleo (1973-1979)” (SANDRONI, 1994).

alta e estagnação²². Mas ainda seriam necessários alguns anos de crise e de insistente pregação para que o novo ideário impusesse sua hegemonia.

O cenário de crise passou a ser interpretado como a crise do modelo de bem-estar social, o qual, juntamente com a forma de organização de trabalho fundamentada em princípios taylorista²³ e fordista²⁴, não atendiam mais aos anseios do capital, pois, para a elite dirigente, o modelo de Estado interventor e planejador estava esgotado, anunciando o término do período de prosperidade do pós-guerra e buscando alternativas de recomposição para o próprio capitalismo.

O padrão de Estado passou a ser diagnosticado como responsável pela crise por ser ineficiente, caro e centralizador. O mercado foi chamado para promover a volta do desenvolvimento que o Estado não mais conseguia alcançar. Com base nessa perspectiva, Leher (1998, p. 78) mostra que os neoliberais identificavam “a crise como um desdobramento dos obstáculos à livre iniciativa e à flexibilização de preços e salários impostos pelo *welfare state*”²⁵.

²² “Situação em que o produto nacional (ou produto *per capita*) não mantém nível de crescimento à altura do potencial econômico do país” (SANDRONI, 1994).

²³ “Conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas). O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, na medida em que procura automatizar seus movimentos” (SANDRONI, 1994).

²⁴ “Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a um produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando até a dominar as fontes de matéria-prima (borracha, ferro, carvão) e os sistemas de transporte das mercadorias. Para diminuir os custos, a produção deveria ser em massa, a mais elevada possível, e aparelhada com tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade por operário. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando determinada tarefa. E para ter boa produtividade, o operário deveria ser bem remunerado e não ter uma jornada de trabalho muito prolongada. Os princípios do fordismo foram amplamente difundidos, tornando-se uma das bases da organização industrial moderna” (SANDRONI, 1994).

²⁵ “Forma de Estado capitalista que se distingue pelas possibilidades que oferece aos cidadãos de acesso aos sistemas nacionais (públicos ou regulados pelo Estado) de educação, saúde, previdência

Um dos companheiros de Hayek na sociedade Mont Pèlerin foi Milton Friedman²⁶, que escreveu a famosa obra *Capitalismo e Liberdade*, publicada em 1962, na qual enfatiza a concorrência, defende a liberdade máxima do indivíduo e um papel mínimo para o Estado, cabendo a este somente a função de garantir a aplicação das leis.

O objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover contratos competitivos (FRIEDMAN, 1988, p. 12).

Para Friedman (1988, p. 13), ao interferir nas relações comerciais, o governo passaria a ser um empecilho para o desenvolvimento da sociedade capitalista.

A preservação da liberdade é a principal razão para a limitação e descentralização do poder do governo. Mas há também uma razão construtiva. Os grandes avanços da civilização – quer na arquitetura ou na pintura, quer na ciência ou na literatura, quer na indústria ou na agricultura – nunca vieram de governos centralizados.

Esse autor considerou a intervenção do governo como um atraso ao desenvolvimento capitalista, uma vez que suas medidas acabariam sempre beneficiando o interesse de alguns grupos e, de certa forma, prejudicando a sociedade como um todo, ao forçarem os indivíduos a ações de suposto interesse geral:

social, renda mínima, assistência social, habitação, emprego, etc. Atuando na organização e produção de bens e serviços públicos, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados” (SANDRONI, 1994).

²⁶ Milton Friedman nasceu nos Estados Unidos, em 1912, e recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1976.

As medidas governamentais prejudicaram em vez de favorecer tal desenvolvimento. Fomos capazes de suportar e superar tais medidas unicamente devido à extraordinária fecundidade do mercado. A mão invisível fez muito mais pelo progresso do que a mão visível pelo retrocesso (FRIEDMAN, 1988, p. 182).

Para ele, evocando Smith, o poder do Estado poria em risco a liberdade individual, por isso enfatizava a necessidade de uma política democrática que viesse resolver os assuntos referentes à economia.

A evidência histórica fala de modo unânime da relação existente entre liberdade política e mercado livre. Não conheço nenhum exemplo de uma sociedade que apresentasse grande liberdade política e que também não tivesse usado algo comparável com um mercado livre para organizar a maior parte da atividade econômica (FRIEDMAN, 1988, p. 19).

O controle do Estado sobre a economia tenderia a acabar com a liberdade individual e, como consequência, o bem-estar e a igualdade passariam a ser os meios para se alcançar esta liberdade, e isto destruiria os direitos individuais. Sendo assim, a melhor forma de coordenar as atividades econômicas dos homens, para Friedman (1988, p. 21), seria "a cooperação voluntária dos indivíduos - a técnica do mercado".

O economista, ao destacar a importância da liberdade individual, evidenciou que a economia de livre mercado proporcionaria aos homens a liberdade de escolha e não os obrigaria a participar de nenhum negócio que não quisessem.

Apesar dessa defesa, não negou a necessidade do governo, pelo contrário, entendia que caberia a este pôr em prática as leis estabelecidas pelo mercado, mas seu papel deveria ficar limitado a garantir o cumprimento das leis, a manutenção da ordem social e a preservação da liberdade individual. Seria seu papel assegurar as regras

sob as quais as atividades das pessoas seriam desenvolvidas diariamente, fazendo com que estas fossem respeitadas. O papel básico do governo, em uma sociedade livre, seria “prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre seu significado, e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submeteriam a elas” (FRIEDMAN, 1988, p. 31 - 32).

Em seu livro *Capitalismo e Liberdade*, refere-se aos indivíduos como naturalmente imperfeitos, os quais, ao serem providos de tal liberdade, poderiam interferir na liberdade de outros, gerando conflitos. Desta forma, sendo a liberdade absoluta impossível, seria necessário a interferência do governo nessas situações, fazendo o que o mercado não poderia fazer por si só, “isto é, determinar, arbitrar e pôr em vigor as regras do jogo”(FRIEDMAN, 1988, p. 33).

Friedman afirmou que o governo deveria se restringir às funções já mencionadas acima, cedendo espaço para as intervenções privadas, deixando a cargo do mercado as outras relações, isto é, este resolveria as questões sociais e as crises econômicas. A restrição ao seu papel se deve ao fato de que, ao tentar controlar a questão monetária, colocaria em risco a sustentação de uma sociedade livre pelo controle da economia.

O liberal teme fundamentalmente a concentração do poder. Seu objetivo é o de preservar o grau máximo de liberdade para cada indivíduo em separado – compatível com a não-interferência na liberdade de outro indivíduo. Acredita o liberal que este objetivo exige que o poder seja dispersado. Não vê com bons olhos entregar ao governo qualquer operação que possa ser executada por meio do mercado – primeiro porque tal fato substituiria a cooperação voluntária pela coerção na área em questão e segundo porque dar ao governo um poder maior é ameaçar a liberdade em outras áreas (FRIEDMAN, 1988, p.44).

Aqui cabe uma ressalva, o Estado mínimo, pregado pelos neoliberais, não pode ser considerado como Estado fraco, ao contrário, só não é intervencionista quanto às regras do mercado e aos gastos públicos, mas interfere, de forma direta, para garantir que os ideais neoliberais se cumpram. O remédio, então, é claro: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995a, p. 11).

De fato, o que o neoliberalismo vem praticando é um intervencionismo perverso, muito maior do que aquele que denuncia e se contrapõe, pois enfraquece o Estado e o coloca como meio para atender aos interesses de apenas uma classe.

Um de seus resultados foi o radical enfraquecimento do Estado, cada vez mais submetido aos interesses das classes dominantes e renunciando a graus importantes de soberania nacional diante da superpotência imperial, a grande burguesia transnacionalizada e suas ‘instituições’ guardiãs: o FMI, o Banco Mundial e o regime econômico que gira em torno da alta do dólar (BORÓN, 1995, p. 77 - 78).

Para o liberalismo, o mundo é formado por homens que devem se comportar de forma competitiva para maximizar os lucros, e a economia de livre mercado é o resultado racional da livre concorrência entre estes homens. Por isso, a política neoliberal busca desregular e liberalizar as regras de comércio e a alocação de capitais internacionais, à quebra de barreiras, a abertura das bolsas e de todos os setores da economia às multinacionais. Defende-se a idéia de que o mercado, e não o Estado, deve ser o único negociador de salários e capitais, pois a intervenção do Estado, na economia, impede o seu desenvolvimento.

Estado passou a significar opressão, atraso, megalomania, incompetência e corrupção. Em contrapartida, o *Mercado* passou a ser cantado como o jardim onde florescem a liberdade, a modernidade, o progresso, a competência, a honestidade, a qualidade, e até a *qualidade total*. Pode-se dizer que a fé e o programa neoliberais se resumem nos seguintes dois artigos, por sinal complementares: Estado Mínimo e Livre Mercado (FERRARO, 2000, p. 25 – 26, grifos do autor).

Ainda segundo Ferraro (2000), para a ideologia neoliberal, é essencial rever o papel do Estado, buscando privatizações em massa, a redução de impostos e tributos sobre o capital. O desmanche do chamado Estado de bem-estar social acabaria com a proteção oferecida pelos governos na forma de benefícios sociais. De acordo com seus teóricos, o Estado é incapaz de promover o desenvolvimento da sociedade capitalista, por isso defendem a mudança das funções do Estado, prescrevendo o limite de sua participação no processo produtivo, bem como a diminuição dos investimentos e dos gastos públicos. A esse respeito, assim, argumenta Roitman (2000, p. 90 - 91):

São fatores que comportam uma desarticulação das políticas protecionistas [...]. Desmontar o já existente requer uma ação de governo forte e com capacidade de enfrentar os conflitos sociais gerados por uma política refundacional das relações sociais de produção capitalista. Relações cada vez mais selvagens de exploração e, portanto, mais difíceis de aceitar pelas forças sociais populares, as quais são forças sociais e políticas, como os sindicatos, que vêm recortados seus direitos e sua capacidade de participação no processo de tomada de decisões.

O neoliberalismo se coloca a favor do grupo que tem como bandeira o poderio sócio-econômico, embora tenha o poder de contagiar pessoas de outras classes. Os ideais neoliberais vêm se articulando, procurando demonstrar as vantagens desta nova forma de organização social. Conforme destaca Stewart Jr. (1988, p. 34 – 35), o renascimento do pensamento liberal vem recebendo um forte impulso com:

A criação de institutos de caráter essencialmente doutrinário, sem vinculação de natureza político-partidária, que se propõem a explicar e divulgar as vantagens da sociedade organizada com base na democracia representativa no plano político, na economia e na máxima descentralização de poder no plano administrativo; as vantagens de uma sociedade estruturada segundo os princípios da propriedade privada, do lucro, da ausência de privilégios e da responsabilidade individual.

O resultado da pregação do desmantelamento das regulações, produzido pelos Estados Nacionais pela doutrina neoliberal, é a transferência de “muitas dessas regulações (produção de normas, regras e leis) para uma esfera maior: as organizações multilaterais como o G-7, a OMC, o Banco Mundial, o FMI, dominadas pelos governos e banqueiros dos países capitalistas centrais” (MORAES, 2001, p.39).

O neoliberalismo, ao afirmar ter chegado o fim das ideologias, reforça seu caráter ideológico porque não revela que as mudanças que propõe estão respaldadas nos valores capitalistas e a serviço da perpetuação do sistema. Conforme alerta Souza (1995, p. 18), ao decretar o fim das ideologias, o que faz o neoliberalismo, na verdade, é pura ideologia “e da mais vulgar. Sem qualquer vínculo com a essência ou sequer com a aparência da realidade, o máximo que consegue é tomar fragmentos dessa aparência da realidade e, a partir daí, construir seu simulacro de doutrina [...]”.

Desta forma, o neoliberalismo demonstra ser apenas uma ideologia que, na prática, procura realizar apenas os interesses econômicos da burguesia e a liberdade que prega só favorece um pequeno grupo, o que detém o poder econômico.

O chamado neoliberalismo não é uma teoria científica. Nem muito menos uma corrente de pensamento científico. Não chega também a ser uma doutrina. É uma ideologia – mais propriamente, é o elemento central da ideologia da oligarquia financeira que domina o mundo, na atual etapa do capitalismo. (SOUZA, 1995, p.9).

Anderson diz que a hegemonia neoliberal se espalhou por todo o planeta e admiradores de Hayek e Friedman podem ser encontrados em diversos ministérios das finanças pelo mundo afora. E acrescenta: “nós estamos diante da ideologia política de maior sucesso na história” (2002, p. 72).

As idéias neoliberais ganharam o impulso para se impor como teoria hegemônica com o governo de Margaret Thatcher, que conquistou o poder na Inglaterra em 1979, seguida por Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980, e Helmut Kohl, na Alemanha em 1982, por intermédio de projetos elaborados pelas agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na América Latina, a versão do neoliberalismo adotada dependeu das heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores. No final dos anos 70 e início dos 80, os países latino-americanos submetidos a regimes de governo ditatoriais financiavam diversos projetos a juros flutuantes. Com o choque no preço do petróleo, o banco central norte-americano aumentou a taxa de juros das dívidas destes países emprestadores, tornando-os incapazes de saldá-las. Com isso, começam a ser renegociadas as suas dívidas, tendo, como condicionalidade, a promoção de ajustes “estruturais dirigidos e vigiados pelo Banco Mundial e pelo FMI” (MORAES, 2001, p. 64). Sob tais condições, desenvolve-se mundo afora o processo de globalização, baseado na desregulamentação e liberalização dos fluxos

comerciais e financeiros, com sua crença no livre mercado como fator de eficiência e desenvolvimento. Aos países periféricos, caberia a tarefa de se integrarem a esta nova lógica para alcançarem o desenvolvimento.

Após esse período, as ditaduras entram em declínio, pois não conseguem controlar as reivindicações populares que exigem uma maior participação pública “sobre as atividades estatais (desprivatizar o Estado) e de cobrança dos direitos de cidadania abafados pela repressão (a ‘dívida social’)” (MORAES, 2001, p. 65). A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” e, mediante este argumento, os economistas neoliberais apregoam a necessidade de reformas que superem esta fase e insiram os países em desenvolvimento no cenário internacional.

No Brasil, no período entre 1985 e 1994, durante os mandatos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e com o estímulo do FMI e do Banco Mundial, tentativas de liberalizar a economia foram feitas. “Embora parcialmente bem-sucedidos, esses esforços não foram capazes de vencer a oposição dos nascentes movimentos populares e das forças nacionalistas profundamente entricheiradas no aparelho estatal” (PETRAS; VELTMEYER, 2001, p. 12).

De acordo com Petras, a oposição interna brasileira, até 1994, foi capaz de resistir às pressões das citadas agências financeiras, uma gama de forças sociopolíticas que se opunham a um modelo abertamente neoliberal. Em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para o primeiro mandato da presidência, os ideais neoliberais ganharam novas forças, mostrando mais claramente suas características

e as conseqüências sociais da implementação de políticas públicas sociais e econômicas. O governo de Cardoso foi responsável por tornar o Brasil seguro para o capital internacional, impondo um modelo neoliberal de longo alcance. “Capital e banqueiros estrangeiros finalmente tinham conseguido um presidente capaz de erradicar as instituições políticas estatais fundamentais que promoviam um desenvolvimento nacional em larga escala e a longo prazo” (PETRAS; VELTMEYER, 2001, p. 12).

No governo de Cardoso, foram feitos esforços sistemáticos para diminuir as obrigações do setor estatal, desenvolvendo um amplo programa de privatização que fortaleceu, sobretudo, o capital estrangeiro. As conseqüências foram a polarização máxima das desigualdades sociais e altos índices de desemprego, marginalização e exclusão social.

1.3 A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos tornaram-se a principal potência mundial e, desde então, passaram a influenciar o cenário político mundial, fortalecendo e derrubando governos e difundindo sua ideologia de desenvolvimento pelo mundo. Assim, de acordo com Leher (1998, p.50):

Todo um aparato foi montado, com extraordinária rapidez, no Departamento de Estado dos EUA, para difundir e implementar esta ideologia. A estratégia principal esteve centrada nos acordos bilaterais, como a Aliança para o Progresso; porém outras modalidades de ação foram muito importantes como a propaganda (Voz da América, USAID) e os organismos internacionais derivados do sistema das Nações Unidas, como os surgidos em Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), PNUD, Unesco, etc.

Assim, os Estados Unidos, como economia dominante, buscam implantar o modelo neoliberal em todos os lugares por meio de agências internacionais, promovendo ajustes econômicos que têm trazido “graves conseqüências para o resto do mundo, em particular para a América Latina” (SOARES, 2002, p. 14).

Entre as agências internacionais que integram a Organização das Nações Unidas – ONU, o Banco Mundial²⁷ destaca-se por ser uma agência de financiamento de projetos nas áreas sociais. Esta instituição foi fundada juntamente com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em julho de 1944, na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, tendo o objetivo de:

[...] promover uma cooperação internacional, por meio de uma economia mundial aberta, [O Banco Mundial e o FMI] assumem cada vez mais claramente sua defesa do projeto neoliberal, fundado na ótica do capital, representado em sua fração dominante pelas empresas e bancos e pelo próprio governo norte-americanos (MELO, 2002, p. 68).

O quadro a seguir explicita que o Banco Mundial é uma agência multilateral de financiamento constituída por cinco instituições organicamente associadas: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CIRDI).

²⁷ Neste trabalho consideramos BIRD e Banco Mundial como sinônimos e utilizaremos para designá-lo “Banco Mundial”.

Instituição	Criação	Funções
BIRD	1944	É a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento dos países de renda intermediária, e joga um importante papel catalisador na mobilização de financiamentos do mesmo gênero junto a outras fontes de recursos. As operações do BIRD são financiadas principalmente por empréstimos tomados no mercado financeiro internacional.
AID	1960	Auxilia os países mais pobres, fornecendo créditos isentos de juros, com prazos entre 35 e 40 anos. Os recursos da AID provêm essencialmente das contribuições governamentais.
CFI	1956	Fornecer apoio às empresas privadas do mundo em desenvolvimento por meio de empréstimos, participação e assessoria/consultoria.
AMGI	1988	Oferece aos investidores seguro contra riscos não comerciais e ajuda os governos dos países em desenvolvimento a atrair investimentos estrangeiros.
CIRDI	1966	Estimula o fluxo de investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, oferecendo meios de arbitragem e conciliação.

Fonte: BANCO MUNDIAL. Centre d'Information du Public (Paris), [1999] (Apud AZEVEDO, 2001, p. 117).

O Banco Mundial é uma agência multilateral de financiamento, criada no pós-guerra e possui aproximadamente 180 países mutuários²⁸, entre eles o Brasil. Inicialmente (1944), o Banco Mundial tinha como objetivo reestruturar, ou seja, reconstruir os países no pós-guerra (Europa e Japão). Esta instituição foi criada juntamente com o Fundo Monetário Internacional – FMI²⁹, e era responsável pela reestruturação financeira, enquanto o FMI pelo comércio internacional.

As influências dos diversos países membros dependem do volume financeiro de que dispõem. Esse fato, de acordo com Fonseca (2001, p.315):

²⁸ O Banco Mundial dispõe de uma lista com o nome de seus países-membros, para inteirar-se, acessar: www.bancomundial.org.com.br.

²⁹ De acordo com Leher (1998, p. 106), desde o momento da criação das instituições de Bretton Woods, o Banco e o FMI foram concebidos como instituições complementares. Contudo, neste período, o Banco era formalmente subordinado ao FMI. Assim, a filiação de um país ao Banco somente seria possível com a associação prévia ao FMI com todas as implicações político-econômicas.

[...] mostra uma repartição de poder extremamente concentradora, onde os países mais ricos detêm o poder hegemônico, pelo fato de que os votos são definidos pelo aporte de recursos financeiros: aproximadamente 50% dos votos são controlados por cinco países, dos quais os Estados Unidos contam com cerca de 20% (além do poder de veto).

É o que demonstra a tabela a seguir, a qual torna evidente que o poder concentra-se nas mãos de poucos países, os quais definem as políticas que lhes interessam para o resto do mundo. Observa-se que os Estados Unidos detêm a maior porcentagem, tendo com isso maior poder de veto.

PONDERAÇÃO DE VOTOS NO BANCO MUNDIAL³⁰

Países G-5	BIRD		AID	
	1991	2000	1991	2000
Estados Unidos da América	17,89%	16,95%	16,22%	14,79%
Japão	8,13%	8,12%	9,77%	10,58%
Alemanha	6,28%	4,63%	6,87%	6,91%
Grã-Bretanha	6,02%	4,44%	5,51%	4,90%
França	6,02%	4,44%	3,93%	4,21%
Total	44,24%	38,58%	42,70%	41,39%

Fontes: La documentation Française, 1993: 70; Banco Mundial, 2000 a, internet; Banco Mundial, 2000 b, internet. (Apud AZEVEDO, 2001, p. 118).

A liderança no quesito político-econômico assegurou aos Estados Unidos que o local sede do Banco Mundial ficasse em Washington e, também, têm-lhe garantido a presidência do Banco desde a sua fundação, bem como a hegemonia na definição das políticas e prioridades do Banco.

³⁰ O Brasil possui aproximadamente 1,7% dos recursos.

Desde sua criação, o Banco Mundial passou por muitas transformações, tendo atualmente muito pouco em comum com a organização criada em 1944.³¹ O Banco, de uma agência de reconstrução, tornou-se uma agência reguladora e interventora nas políticas sociais dos países em desenvolvimento. Como se pode inferir pelas palavras do presidente do Banco Wolfensohn³², a função principal é promover os ajustes que garantam a sustentação da ideologia neoliberal, tornando-a globalizada:

De uma agência para a reconstrução europeia há 50 anos atrás, para uma agência global de investimentos, cuja função não se restringe aos empréstimos, mas a transmitir lições da experiência. O Banco tem portanto um tríplice papel: prestador, conselheiro e parceiro (WOLFENSOHN, 1995, p. 5, Apud LEHER, 1998, p. 166).

O Banco Mundial e o FMI, coordenados pelos E.U.A, impõem em seus projetos sociais a direção neoliberal, os quais incluem a implementação, nos países em desenvolvimento, de políticas de privatização; desregulamentação institucional, política e econômica e a quebra das barreiras, abrindo caminho para o capital internacional.

Na atualidade, o FMI e o Banco Mundial trabalham em conjunto, o primeiro

³¹ Sobre esta questão ver: LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** 1998. 267f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de educação da Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza.** Petrópolis: Vozes, 2000; TOMMASI, Livia; WARD, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

³² James D. Wolfensohn, nono Presidente do Grupo Banco Mundial desde 1946, desenvolveu a sua carreira como investidor internacional, envolvendo-se também com questões de desenvolvimento e meio ambiente global. Em 27 de setembro de 1999, Wolfensohn foi unanimemente re-indicado pelos Diretores Executivos do Banco Mundial a um segundo mandato de cinco anos, iniciado em 1 de junho de 2000. Ele é o terceiro Presidente do Banco Mundial a exercer um segundo mandato. Informações retiradas do site: www.bancomundial.org.com.br.

estabelece as normas políticas que servem para a concessão dos empréstimos, enquanto o segundo financia estes projetos. De acordo com Batista (1994, p. 24), o Banco Mundial, com suas novas responsabilidades, “buscaria se transformar, gradualmente, em núcleo de uma espécie de ‘international civil service’ para os seus clientes no Terceiro Mundo, em cujos quadros depauperados iria, inclusive, recrutar especialistas”.

A questão da exclusão social e da pobreza está no centro das discussões das agências internacionais, especialmente do Banco Mundial. Elas são consideradas uma ameaça ao sistema vigente e, para garantir que as bases que sustentam esta sociedade se mantenham, são elaboradas e recomendadas políticas para aliviar este quadro. É preciso enfatizar que isto não significa acabar com as contradições sociais, mas trata-se de buscar alternativas que amenizem futuros conflitos sociais.³³

A crise econômica que a América Latina enfrentava passou a ser diagnosticada como sendo culpa das políticas internas, evidenciando que eram muito mal elaboradas, “assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas” (BATISTA, 1994, p. 7). Aqueles que, de alguma forma, fossem contrários a elas eram tachados de retrógrados.

³³ A partir da década de 1970, as diretrizes do Banco alertaram, segundo Leher (1998, p. 94), que “se as contradições não forem manejadas, com o propósito de atenuá-las, diz Wolfensohn, há sério risco de ‘explosão’ e todas as conquistas em favor do livre mercado podem vir a ser colocadas em risco. Em sua avaliação, o capital demanda estabilidade política e, se nada for feito para reduzir a pobreza, os pobres (na verdade, excluídos) poderão se transformar em uma “classe perigosa”, gerando instabilidade política, insegurança e fuga de investimentos. Por isso, prossegue o presidente o Banco Mundial, os países ricos devem arcar com os custos da estabilidade internacional em nome de seus próprios interesses”.

Segundo Oliveira (2000, p. 109), o Banco Mundial passou a ser uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social ao “assumir uma atuação política no que se refere ao monitoramento do processo de ajustes estruturais nos países membros, como base para a implantação, [...] do globalismo econômico e comercial.” O enfoque deixou de ser centrado somente no desenvolvimento social, focalizando-se, também, no cumprimento dos compromissos, no pagamento das dívidas pelos países, os quais acabam deixando de lado seus projetos de desenvolvimento nacionais para atenderem às metas estabelecidas pelas instituições emprestadoras.

Com a crise financeira e o aumento da dívida externa de países da América Latina nos anos 80, as agências internacionais (FMI e Banco Mundial) encontraram um terreno favorável para promover os ajustes necessários que permitiram implantar o modelo neoliberal, desencadeando “as necessárias mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado” (SOARES, 2002, p. 14).

Conforme explica Leher (1998, p. 52), a ideologia do desenvolvimento, que vinha desde a Segunda Guerra Mundial, transforma-se em ideologia da globalização. A ideologia do desenvolvimento tinha como prioridade acabar com as tensões sociais geradas pela pobreza, já que os analistas das agências internacionais consideravam que a possibilidade dos países em desenvolvimento alcançarem o desenvolvimento tornava-os ordeiros, garantindo a estabilidade do sistema. Mas, devido ao aumento da pobreza e da exclusão social, as tensões se acentuaram e o objetivo passa a ser apenas aliviar a pobreza, como forma de garantir a segurança e a governabilidade. Desta forma, a globalização passou a ser difundida como porta para os países

alcançarem o pleno desenvolvimento. Nesse contexto, a promessa messiânica propugnada pela ideologia neoliberal não é mais a superação da pobreza por meio da inclusão social:

Mas o alívio da pobreza (naturalizando a exclusão social). A preocupação com a segurança na ideologia da globalização tem especificidades que a diferenciam da ideologia do desenvolvimento. Na situação atual, diferentemente da anterior, os chamados pobres não constituem um “exército industrial de reserva”, marginalizados temporariamente. Tendo em vista o desemprego estrutural são excluídos mesmo: **a exclusão é estrutural**. A educação é chamada a operar ideologicamente contradições para as quais o capital (por meio de seus porta-vozes: o G-7 e a OCDE) não tem alternativas a oferecer, constituindo o *núcleo sólido* da ideologia da globalização (LEHER, 1998, p. 52, grifos do autor).

Estas políticas de ajustes, para os países em desenvolvimento, foram elaboradas a partir do Consenso de Washington³⁴, quando originalmente se definiram as estratégias econômicas para a sociedade capitalista, sendo estas as bases das orientações para as políticas do Banco Mundial. As políticas de ajustes, elaboradas no referido Consenso, conforme Tavares e Fiori (1993, p. 18), constituem-se em:

Um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

As reformas neoliberais recomendadas pelo governo americano deveriam ser implementadas “ como condição para conceder cooperação financeira externa,

³⁴ Em 1989, reuniram-se em Washington, capital dos Estados Unidos, representantes do FMI, do Banco Mundial e do BID, juntamente com autoridades do governo americano, com o objetivo de definir as políticas que os países da América Latina deveriam implementar para a obtenção de empréstimos. As propostas desse encontro ficaram conhecidas como Consenso de Washington.

bilateral ou multilateral” (BATISTA, 1994, p. 5). A reforma do Estado insere-se no conjunto das reformas propostas para a América Latina. A este respeito, Batista (1994, p. 10) expõe que, de acordo com a afirmação do assessor da presidência do BID, Louis Emmerij, para garantir a governabilidade e as reformas liberais:

Seria necessário, nada menos nada mais, que ‘desagregar o Estado’. Esta seria, na sua opinião, a única maneira de superar as burocracias nacionais, entendidas como obstáculo por excelência à modernidade. Por isso, também sugere explicitamente que o BID assumira a liderança intelectual na definição de uma nova estratégia, cuja finalidade seria conformar um ‘Consenso Hemisférico’ a respeito de um conjunto equilibrado de objetivos econômicos e sociais. Com muita franqueza, sem tergiversação, concita o BID a promover esse novo e mais amplo consenso pelo uso dos mecanismos de financiamento do Banco.

No contexto atual de uma economia globalizada, exige-se, também, um novo Estado, que seja mais ágil e eficiente, pois, segundo o documento do Banco Mundial intitulado *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1997, a melhoria da eficiência do Estado gera “melhoria dos padrões de vida e por sua vez preparam o caminho para mais reformas e mais desenvolvimento”. O Estado deve ter o seu papel revisado, tendo a função essencial de garantir “o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1). Desta forma, segundo as recomendações do Banco Mundial, o Estado deve repartir com a comunidade os custos da prestação de bens coletivos, significando que “a melhoria da prestação de serviços públicos e coletivos exigirá uma colaboração mais estreita com o setor privado e a sociedade civil” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15).

A este respeito, Moraes (2001, p. 41) coloca que:

Multiplicar-se-iam as adesões a organizações intermediárias não governamentais, cada vez mais empenhadas na solução privada e setorializada de problemas relativos a educação, a políticas de amparo à pobreza absoluta, habitação, saúde, atividades culturais, etc. – atividades e serviços antes cobertos por organismos políticos submetidos a votações (nacionais ou locais). A ‘comunidade solidária’, a filantropia e a caridade aparecem como complemento das tais ‘reformas orientadas para e pelo mercado’.

Outro aspecto que o Relatório destaca é que a ineficiência atual do Estado gera o aumento da pobreza, e isto coloca os países em desenvolvimento em um círculo vicioso de subdesenvolvimento. A saída para melhorar este cenário são as reformas neoliberais sugeridas.

Esses ciclos podem levar facilmente à violência social, ao crime, à corrupção e à instabilidade, que prejudicam a capacidade do Estado de apoiar o desenvolvimento – ou mesmo, simplesmente, de funcionar. O desafio crucial que os Estados enfrentam é o de dar esses passos, pequenos e grandes, no sentido de obter um melhor governo, que coloque as economias numa trajetória ascendente, utilizando a estrutura dupla sugerida neste Relatório (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16).

Sob a denominação geral de reformas, conforme explicita Soares (2002, p. 71), “têm-se provocado na América Latina processos de desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção social”. Percebe-se que a política econômica é priorizada em relação às políticas sociais, fazendo aumentar a exclusão social e os cortes nos gastos públicos agravam ainda mais a já iníqua situação de alocação de recursos para as políticas sociais.

Com a implantação dos ajustes neoliberais, agravam-se as condições de pobreza dos países periféricos, tendo como causa principal o desmonte das políticas sociais. Tanto a política do Consenso de Washington, quanto a do Banco Mundial para o alívio da pobreza, significam, segundo Soares (2002, p. 22):

[...] uma tentativa de racionalizar a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social a que foram conduzidos quase todos os países periféricos submetidos ao ajuste, independentemente de sua matriz histórica de desenvolvimento econômico e político.

Esse quadro de pobreza não tem passado despercebido às agências multilaterais, que vêem, neste cenário, uma ameaça à implantação dos ideais neoliberais e, conseqüentemente, um risco ao atual sistema. Com isso, as agências internacionais – FMI, Banco Mundial e BID – propõem medidas para aliviar a pobreza nos países em desenvolvimento, levando “o Banco Mundial a dedicar o seu World Economic Report de 1990, exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza” (BATISTA, 1994, p.15).

De acordo com o Banco Mundial, a pobreza e a desigualdade afetam as minorias étnicas, as mulheres e as regiões geográficas desfavorecidas de uma forma desproporcional, contribuindo para o aumento da violência. “Marginalizados do debate público e excluídos da economia e da sociedade, esses grupos são um campo fértil para a *violência* e a *instabilidade*, como cada vez mais numerosos países estão constatando (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4, grifo nosso). Neste

sentido, enfatiza que as políticas e programas públicos não devem voltar-se somente para o crescimento, mas também garantir que:

Sejam compartilhados os benefícios do crescimento fomentado pelo mercado, particularmente por meio de investimentos em *serviços básicos de educação e saúde*. Além disso, devem oferecer proteção contra a insegurança material e pessoal. Nos casos em que a pobreza e a marginalização econômica decorrem de diferenças étnicas e sociais, é preciso que as políticas sejam cuidadosamente elaboradas para fazer face a essas diferenças [...] (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4, grifo nosso).

A partir dos anos de 1990, além do Banco Mundial, a CEPAL³⁵ – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe continua a influenciar as políticas educacionais em curso no Brasil. A CEPAL promove a cada dois anos uma conferência para debater e analisar a situação dos países-membros e, a partir das resoluções destas conferências, os técnicos da CEPAL assessoram na elaboração das políticas destinadas a estes países, as quais objetivam integrar a América Latina e Caribe ao cenário econômico internacional. Nos documentos produzidos a partir dos anos de 1990, observa-se que os mesmos vêm reforçando o discurso das demais agências internacionais, ao enfatizarem, como seu princípio básico, a garantia do desenvolvimento com equidade por meio da educação, o qual proporcionaria o desenvolvimento econômico e social que tornaria os pobres mais competitivos no mercado. Para isso, priorizam o investimento em recursos

³⁵ Esta instituição foi criada em 1948, pela ONU – Organização das Nações Unidas, com o objetivo de elaborar estudos e políticas para o desenvolvimento dos países latino-americanos e, posteriormente, também para o Caribe. A CEPAL é composta por representantes de diversos países, contando com a participação especial dos Estados Unidos, França, Holanda e Grã-Bretanha, sendo a sua sede em Santiago do Chile. Dados retirados do site: www.eclac.org.com.br.

humanos como forma de garantir a reestruturação produtiva dos países em desenvolvimento.

Isto revela que as agências internacionais atuam como guardiãs do capital monopolista ao propor novos projetos, diretrizes e acordos que visam reforçar a dependência dos países periféricos, passando a participar como agentes “cooperadores” dos países em desenvolvimento e impondo políticas de ajustes de modelo neoliberal, as quais tornaram-se condição para a obtenção de empréstimos.

Ao analisar o neoliberalismo na América Latina, – utilizando-se de abordagem da análise de classe³⁶, a qual se opõe ao enfoque neoliberal – James Petras (1997, p. 24) revela a real natureza do neoliberalismo e das políticas neoliberais. Para o autor, o neoliberalismo deve ser entendido “como uma ideologia para justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos e o principal mecanismo para transferir riquezas para o capital estrangeiro (PETRAS, 1997, p. 37).

Ao contrário do que alegam seus defensores e executores, a privatização, a desregulamentação, o livre comércio não são elementos de uma estratégia de desenvolvimento e sim estratégias de classe, como exposto anteriormente. Vale ressaltar que as reformas neoliberais sempre vieram acompanhadas de uma estagnação cada vez maior.

³⁶ Sobre a análise de classe, ver mais em: PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs.). **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. p. 15-38.

A análise crítica sobre a globalização desvenda que sua doutrina “encobre uma ideologia, cuja proteção social se traduz na rejeição da opção política de uma transformação social fundamentada nos princípios teóricos da construção do socialismo” (ROITMAN, 2000, p. 80). Sendo assim, segundo Anderson (1995b, p. 197, grifo nosso), torna-se “perigoso iludir-se com a idéia de que o neoliberalismo é um fenômeno frágil ou arcaico, ou já anacrônico. Continua a ser uma ameaça ativa e muito poderosa”. O autor enfatiza, no entanto, que se trata de um “adversário formidável que foi vitorioso muitas vezes nos últimos anos, ***mas não é invencível***”.

No próximo capítulo, evidenciamos que uma das formas encontradas para legitimar esses ideais e construir uma espécie de consenso neoliberal nos países em desenvolvimento foram as reformas educacionais, as quais passaram, a partir dos anos 90, a se vincular às propostas das agências internacionais. Estas atuam no sentido de intermediar o domínio do capital, propondo novos projetos, diretrizes e acordos que visam reforçar a dependência dos países periféricos.

2 A FUNCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB A PERSPECTIVA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS

Neste capítulo, aborda-se a questão da centralidade na educação básica³⁷, em cuja análise tomando-se por base propostas de agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e, em especial, o Banco Mundial.

Intenta-se evidenciar que a ênfase atribuída à educação, a partir da década de 1990, deve-se ao fato desta ser considerada um instrumento capaz de produzir atitudes desejáveis nos homens, quer como trabalhador, quer como cidadão, bem como contribuir para a sua governabilidade, evidenciando a preocupação destas agências com a segurança e a estabilidade do sistema capitalista. A este respeito, Leher (1999, p. 19) argumenta que “a redefinição dos sistemas educacionais está situada no bojo das reformas estruturais encaminhadas pelo Banco Mundial, guardando íntima relação com o par governabilidade-segurança.”

Desta forma, a ênfase das agências internacionais à centralidade na educação é vista como forma de evitar conflitos latentes, diminuir as desigualdades sociais e

³⁷ “A expressão Educação Básica vem sendo utilizada de forma genérica e ambígua pelo BIRD nos acordos/empréstimos concedidos ao Brasil. Ora a Educação Básica representa ensino de 1^a. à 4^a. Séries ou, de acordo com a legislação atual, primeiro ciclo do ensino fundamental, ora a Educação Básica representa o ensino fundamental completo. Mas em nenhum relatório ou acordo/empréstimo assinado com o Brasil a expressão Educação Básica representou para o BIRD o conjunto Ensino Fundamental e Ensino Médio” (NOGUEIRA, 1999, p. 17).

como um dos principais motores para o desenvolvimento social e econômico, necessários ao novo padrão de acumulação do capital.

2.1 O BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial³⁸ é a instituição que tem maior influência na direção das políticas educacionais atualmente, sendo também conhecido como BIRD, e é o principal órgão financiador das políticas sociais para os países em desenvolvimento. O Banco busca atender aos interesses do capital globalizado e vê a educação como o principal instrumento para concretizar as reformas necessárias para a expansão do capital. Desta forma, passa a definir as políticas educacionais que os países emprestadores devem cumprir, visto que, para serem concedidos os empréstimos, estabelece altos encargos e regras rígidas a serem cumpridas.

O Banco Mundial, segundo Leher (1998, p. 9), tem atuado como intelectual orgânico, uma vez que organiza as políticas para os países em desenvolvimento. O Banco tem dirigido as reformas estruturais desses países e exerce enorme influência sobre suas diversas instituições. Por intermédio de seus projetos, “exerce mais influência sobre a educação do que a UNESCO, sobre a saúde do que a OMS, sobre as condições dos trabalhadores do que a OIT, sobre a agricultura do que a FAO [...]”.

³⁸ O Banco Mundial é composto por uma série de instituições: Associação Financeira Internacional – SFI, Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI, Centro Internacional para a Regularização de Diferenças Relativas ao Investimento – CIRDI, Associação Financeira Internacional – AID e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

Após a crise da dívida externa de países da América Latina na década de 80, a escola é chamada, por agências internacionais, a trabalhar novos objetivos e conteúdos e é apontada, naquele momento de crise, como o principal instrumento para a construção da cidadania e preparação para o trabalho. Objetiva-se, com isso, aliviar a pobreza e garantir a segurança da sociedade capitalista, conforme expressa o Banco Mundial, “a educação produz conhecimentos, capacidades, valores e atitudes. Neste sentido, é essencial para garantir a ordem cívica e a cidadania, bem como, para um crescimento sustentado e para a redução da pobreza.”³⁹ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xi).

Nos projetos do Banco Mundial, a educação é colocada como função política, orientada por “princípios retoricamente humanitários de equidade, combate à pobreza e de autonomia local (FONSECA, 1998, p. 10). O Banco orienta-se pela preocupação de reduzir a pobreza como alternativa paliativa para controlar ou mesmo evitar conflitos sociais e a educação básica vai ser o principal instrumento que apresenta para alcançar este objetivo.

A educação, especialmente a primária e a secundária do primeiro ciclo (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, e capacita a população com as aptidões que necessita para participar plenamente na economia e na sociedade.”⁴⁰ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xv).

³⁹ “La educación produce conocimientos, capacidades, valores y actitudes. En esse sentido, es esencial para el orden cívico y la ciudadanía y para un crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza”. Traduzido por Mara Lucia Martins Mello, assim como as demais citações em espanhol contidas neste trabalho.

⁴⁰ “La educación, especialmente la primaria y la secundaria de primer ciclo (educación básica), ayuda a reducir la pobreza aumentando la productividad del trabajo de los pobres, reduciendo la fecundidad y mejorando la salud, y dota a la gente de las aptitudes que necesita para participar plenamente en la economía y en la sociedad”.

Nas proposições do Banco, o investimento em educação básica é considerado primordial, visto que proporciona o crescimento econômico, bem como o alívio da pobreza. À educação caberia, entretanto, apenas a tarefa de amenizar o risco de contestações à ideologia dominante. Além disso, segundo Oliveira (2000, p. 111), o Banco prioriza e “defende a manutenção pelo Estado apenas das primeiras quatro séries do Ensino Fundamental e, conseqüentemente, endossa a privatização dos demais níveis”.

A partir destas colocações, observa-se que o elo entre educação, segurança e pobreza fornece o substrato das reformas educacionais em curso na América Latina.

Por isso:

A educação é radicalmente modificada, tornando-se cada vez menos politécnica [...] e cada vez mais instrumental: os conteúdos estão fortemente carregados de ideologias apologéticas ao capital e o debate educacional é pautado em grande parte pelos ‘homens de negócios’ e pelos estrategistas políticos (LEHER, 1999, p. 29).

Ao estabelecer prioridade à educação básica, o Banco fundamenta-se no princípio que estabelece relação entre o crescimento econômico, desenvolvimento individual e o alívio da pobreza. Ou seja:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as conseqüências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 2).

O Banco Mundial argumenta que o investimento em educação básica traz um maior retorno em comparação aos outros níveis de ensino. Desta forma, adverte sobre a importância de concentrar os recursos públicos nesta etapa educacional:

As altas taxas de retorno no investimento em educação básica na maioria dos países em desenvolvimento demonstram claramente que os investimentos para aumentar a matrícula e melhorar as taxas de aprovação no ensino básico deveriam ser em geral os investimentos em educação da mais alta prioridade nos países que ainda não conseguiram uma matrícula quase universal nestes níveis.⁴¹ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xxiii).

O Banco Mundial centraliza suas propostas educacionais na educação básica, defendendo a formação de indivíduos mais flexíveis e criativos que possam adaptar-se às mudanças no mundo do trabalho. Segundo esta instituição, a velocidade do desenvolvimento tecnológico requer novas habilidades e a educação deve adaptar os indivíduos a estas mudanças, preparando-os para aprender por toda vida.

Essas circunstâncias têm determinado duas prioridades fundamentais para a educação: esta deve atender a crescente demanda por parte das economias de trabalhadores adaptáveis, capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldade, e deve contribuir para a constante expansão da aprendizagem⁴² (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iii).

⁴¹ “Las altas tasas de rentabilidad calculadas para la educación básica en la mayoría de los países en desarrollo indican claramente que las inversiones destinadas a incrementar la matrícula y mejorar las tasas de retención en la enseñanza básica deberían ser en general las inversiones en educación de más alta prioridad en los países que aún no han alcanzado la educación básica universal”.

⁴² “Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir nuevos conocimientos sin dificultad, y debe contribuir a la constante expansión del saber”.

A prioridade colocada sobre este nível de ensino, entendido como fator responsável pelo desenvolvimento dos países periféricos, pode ser observada no parágrafo que segue:

A educação básica proporciona os conhecimentos, capacidades e atitudes essenciais para funcionar de maneira eficaz na sociedade, razão pela qual tem prioridade em todo lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais como as habilidades verbais, conhecimentos em computação, habilidades para relacionar-se com os outros e para resolver problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirirem capacidades e conhecimentos específicos para serem empregados em seu local de trabalho. Esse nível básico compreende normalmente ao redor de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária está sendo combinado com a educação de primeiro grau, para conformar o período de educação obrigatória conhecida como 'educação básica'⁴³ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 71).

Essa defesa reforça a idéia, segundo Barone (1999, p. 8), “[...] de que a educação é elemento fundamental para a formação de ‘capital humano’, adequado ao novo cenário produtivo”. Ressituando a teoria do capital humano⁴⁴, as agências multilaterais atribuem à educação a responsabilidade pela promoção individual e pelo fim das desigualdades sociais. Conforme o *Relatório sobre o Desenvolvimento*

⁴³ “La educación básica proporciona los conocimientos, capacidades y aptitudes esenciales para funcionar eficazmente en la sociedad, razón por la cual tiene prioridad en todas partes. Esos atributos incluyen un nivel básico de competencia en esferas generales como expresión oral, conocimientos de computación, aptitud para relacionarse con los demás, y aptitud para resolver problemas, que se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y permitir a la gente adquirir capacidades y conocimientos propios del empleo en el lugar de trabajo. Esse nivel básico comprende normalmente alrededor de ocho años de instrucción. De hecho, en muchos países se está combinando la enseñanza secundaria de primer ciclo con la primaria para conformar un período de educación obligatoria conocida como ‘educación básica’”.

⁴⁴ A teoria do capital humano foi elaborada na segunda metade do século XX por Theodore William Schultz, economista norte-americano, que foi prêmio Nobel de economia de 1979. Essa teoria refere-se ao: “conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. O índice de crescimento do capital humano é considerado um dos indicadores do desenvolvimento econômico. O termo é usado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem. Nesse sentido, o conceito de capital humano responde ao de capacidade de trabalho” (SANDRONI, 1994).

Mundial (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 137), a reforma da educação é urgente porque a erosão do capital humano de um país acaba custando muito caro. “Os menos instruídos representam uma grande proporção dos desempregados e dos pobres. Felizmente, existem boas indicações de que o aumento das matrículas e uma rápida resposta do sistema educacional às mudanças do mercado de mão-de-obra valem a pena [...]”.

O Banco Mundial procura demonstrar que o investimento em educação é a única forma capaz de promover o desenvolvimento sustentável, afastando os indivíduos da pobreza.

A educação determinará que tem as chaves dos tesouros que o mundo pode fornecer. Isso é particularmente importante para os mais pobres, que têm que confiar no seu capital humano como o principal, se não o único, meio para escapar da pobreza (World Bank, apud, SIQUEIRA, 2001, p. 12).

O posicionamento do Banco Mundial é que a reforma educacional é prioritária e necessária para adaptar os indivíduos às necessidades do mercado, bem como naturalizar as diferenças sociais. Para tanto, enfatiza que a promoção pessoal vai depender do esforço de cada um, assim como, também, procura mostrar que a exploração e o lucro é um direito das empresas, conforme é explicitado a seguir:

Componente do Pacote educacional	Objetivo
Conhecimento	Preservar os resultados do sistema antigo, dando mais ênfase, porém, às ciências sociais, como economia, história e direito.
Habilidades	Ajudar na transição de aptidões específicas para habilidades mais amplas e flexíveis, que possam atender melhor às novas demandas de uma economia de mercado. Fortalecer a capacidade de aplicar o conhecimento às novas Circunstâncias.

Atitudes	<p>Reforçar a idéia de que as iniciativas dos trabalhadores e de outros serão recompensadas.</p> <p>Facilitar a compreensão de que empregar trabalhadores (com Regulamentos adequados) não significa explorá-los, mas dar-lhes a oportunidade de ganhar a vida.</p> <p>Facilitar a compreensão de que as empresas têm seu lugar na sociedade, razão pela qual o lucro é necessário para impulsionar o crescimento.</p>
Valores	<p>Paralelamente às novas relações entre o cidadão e o Estado, promover a idéia de que o cidadão deve assumir responsabilidade por suas ações, inclusive suas opções em termos de educação, trabalho e estilo de vida.</p> <p>Fomentar a compreensão de que a liberdade de expressão é Componente essencial e construtivo de uma sociedade pluralista governada pelo consenso.</p>

(BANCO MUNDIAL, 1996, p. 139)

Por meio de seus projetos, o Banco busca vincular a educação ao desenvolvimento. De acordo com Leher (1998, p. 80 e 81), “a educação assume relevância decisiva, pois é compreendida pelo Banco como o principal meio capaz de deslocar os países em desenvolvimento para a sociedade globalizada [...]”.

A ênfase do Banco nas políticas educacionais, segundo Siqueira (2001, p. 12), está mais voltada para a tendência “varejista/mercadológica/comercial na qual a educação é negociada como um novo artigo no mercado de serviços privados”. Desta forma, a educação deixa de ser um direito social e passa a representar uma mercadoria, a qual é mantida por intermédio de empréstimos e projetos ideológicos, patrocinados pelas agências internacionais.

Observa-se que, nas políticas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, as reformas educacionais têm seu foco na educação básica. Para garantir maior aceitação das reformas, passa a empreender críticas quanto ao atual

sistema educacional e estabelece novas direções a serem tomadas. Assim, o pressuposto aqui presente, segundo Leher (1999, p. 29 – 30), é:

Todos aqueles que fizerem as escolhas educacionais corretas terão possibilidades ilimitadas. Os indivíduos (e países) que priorizarem corretamente a educação terão um futuro radioso pela frente, comprovando, deste modo, a validade das bases do sistema. O capitalismo atual é justo com aqueles que souberem se qualificar corretamente.

A educação básica passa a ser vista, então, como forma de garantir que os mais pobres tornem-se indivíduos auto-sustentáveis e que busquem um constante aperfeiçoamento para obterem oportunidades no mercado. Essa tarefa atribuída à educação acaba transformando-a em plataforma para o sucesso, a qual, supostamente, faria os países em desenvolvimento inserirem-se no mundo globalizado, alcançando o pleno desenvolvimento, desde que sigam as orientações das agências internacionais.

A educação básica aparece como forma de garantir a empregabilidade⁴⁵ e evitar conflitos, mantendo a ordem social através do consenso. É apresentada, ainda, como necessária e suficiente para os países periféricos. Seus conteúdos vêm carregados de idealismos úteis à era do mercado, ficando os outros níveis de ensino limitados aos poucos que puderem pagar.

As políticas educacionais destinadas aos países em desenvolvimento têm a função de treinar os indivíduos a obedecerem e a consentirem com a atual política

⁴⁵ Este termo refere-se à capacidade do indivíduo manter-se empregado, estando sempre atualizado quanto as qualificações necessárias para atender ao mercado de trabalho. Sobre este assunto, trataremos mais no terceiro capítulo.

econômica, garantindo a segurança contra qualquer tensão que possa colocar em risco a estabilidade do sistema. De acordo com Frigotto (2001, p. 168), “[...] a escola tende a tornar-se uma espécie de bruaca onde tudo cabe e da qual tudo se cobra: resolver o problema da pobreza, da fome, do trânsito, da violência, etc”. Considera-se importante lembrar que a prioridade sobre a educação básica já vinha sendo defendida pelo Banco Mundial desde a década de 70, mas passou a receber destaque a partir das décadas seguintes, principalmente “no que se refere à importância do ensino primário para sustentabilidade mundial e a ‘saúde familiar’, compreendida como a diminuição do número de filhos” (FONSECA, 1998, p. 15).

Os anos de 1990 ficam marcados pela participação das agências internacionais na elaboração dos projetos pedagógicos para os países em desenvolvimento implementados nas reformas educacionais do período. O ponto convergente dessa interferência encontra-se na “Conferência Mundial de Educação Para Todos”, considerado o grande projeto educacional desenvolvido em nível mundial⁴⁶, como é explicitado a seguir.

2.2 DIRETRIZES PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE

2.2.1 A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL

⁴⁶ Entretanto, considera-se importante destacar que a cooperação internacional já começou a acontecer, entre o Brasil e os Estados Unidos a partir de 1950, com os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura – MEC e a United States Agency for International Development – USAID. O conhecido acordo MEC-USAID visava uma reestruturação do ensino, compreendendo o ensino primário, médio e superior, bem como a produção dos livros didáticos e o treinamento de professores.

A CEPAL⁴⁷ constitui-se em uma instituição formuladora de políticas, cuja intervenção “como um centro de elaboração de políticas na realidade latino-americana” vem diminuindo nos últimos anos. Isto não significa dizer que tenha deixado de existir, apenas tem perdido “seu poder de agência ideológica para transformar-se em órgão técnico de segunda importância” (OLIVEIRA, 2000, p. 106).

Já Ramon de Oliveira (2003) tem um posicionamento um pouco distinto de Dalila Oliveira (2001). Para o autor, embora a CEPAL não tenha como principal preocupação a política educacional na última década, a instituição “passou a despontar como uma das principais fontes das idéias direcionadoras das políticas deste setor em todo o continente latino-americano e região caribenha”. A sua importância se deve ao papel que a mesma passou a atribuir ao processo educativo, “considerado um dos principais responsáveis pela elevação do patamar de competitividade internacional dos países dessa região, capaz de fazer frente às diversas transformações sucedidas na economia ao nível global” (OLIVEIRA, 2003, p. 1).

Em 1990, a CEPAL elaborou um documento intitulado *Transformación Productiva con Equidad*, no qual alertava para a necessidade urgente de implementação das mudanças educacionais requeridas pela reestruturação do sistema produtivo.

Vale ressaltar que, nos diversos documentos elaborados pelas agências

⁴⁷ Ver nota de rodapé n. 34, do primeiro capítulo.

internacionais a partir dos anos de 1990, o termo “eqüidade”⁴⁸ tem merecido destaque. De acordo com Oliveira (2001, p. 74):

O conceito de eqüidade social, da forma como aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Internacionais ligados à ONU e promotores da Conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, educação com eqüidade implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual.

O documento citado abaixo, enfatiza a necessidade de investimento em recursos humanos como fator essencial para garantir a eqüidade: “No que se refere à *formação de recursos humanos*, destaca-se seu papel como crucial para a transformação produtiva. Trata-se do tema em que melhor se conjugam as considerações sobre dinamismo econômico com eqüidade social” (CEPAL, 1990, p. 17).⁴⁹

Desta forma, para alcançar o proposto, o documento justifica a necessidade de uma estratégia de longo prazo, voltada para a elevação gradual e sustentada da oferta educativa nas suas diferentes etapas e âmbitos: “ciclos pré-escolar, básico e secundário, universidades, centros de pesquisa, sistemas de capacitação,

⁴⁸ “A *eqüidade*, princípio básico da proposta cepalina, é entendida como a igualdade de oportunidades de acesso, de tratamento e de resultados. O termo refere-se ao acesso à educação – quer dizer, com iguais oportunidades de ingresso – e à distribuição das possibilidades de obter uma educação de qualidade. O acesso eqüitativo à educação significa acesso aos conhecimentos socialmente significativos. A novidade do debate internacional é que a eqüidade não é mais analisada simplesmente em termos da cobertura, mas centra-se agora na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias aplicadas para resolver o problema dos excluídos do ensino e da capacitação” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 64-65).

⁴⁹ “En lo referente a *la formación de recursos humanos*, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico com equidad social”.

programas de educação popular e educação de adulto e programas de reciclagem ocupacional” (CEPAL, 1990, p. 17).⁵⁰

Os técnicos da CEPAL consideram importante avaliar os investimentos nos gastos sociais como forma de garantir que os programas sejam eficientes, para isso: “seria necessário realizar um esforço no sentido de melhorar o destino dos gastos nestes programas, mediante avaliações precisas de seus efeitos nos grupos de pobreza e de seu emprego, de forma que se eleve a eficiência do gasto corrente governamental” (CEPAL, 1990, p. 55)⁵¹. Observa-se aqui, a tentativa de restringir os serviços sociais, adequando-os apenas aos mais pobres, demonstrando, com isso, que os técnicos da CEPAL seguem a receita neoliberal na elaboração do documento, ou seja, diminuir os gastos sociais, estendendo-os apenas aos grupos mais excluídos como forma de evitar tensões.

Em 1992, a CEPAL, buscando reforçar o discurso das agências multilaterais, publicou o documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, o qual demonstra ser uma tentativa de articular educação, conhecimento e desenvolvimento. Enfatiza que a transformação educacional é um fator fundamental para se alcançar a moderna cidadania, bem como altos níveis de competitividade:

A difusão de valores, a dimensão ética e os comportamentos propícios para a moderna cidadania, assim como a formação de capacidades e destrezas indispensáveis à competitividade

⁵⁰ “ciclos preescolar, básico y secundário, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional”.

⁵¹ “cabría realizar un esfuerzo en el sentido de mejorar la asignación del gasto en dichos programas, mediante evaluaciones precisas de sus efectos en los grupos de pobreza y el empleo, de manera de elevar la eficiencia del gastos corriente gubernamental”.

internacional (freqüentemente baseada no progresso técnico) recebem uma contribuição decisiva da educação e da produção do conhecimento de uma sociedade. A reforma do sistema de produção e difusão de conhecimentos é, então, o principal instrumento para enfrentar tanto o desafio do ponto de vista interno, que é a cidadania, como o desafio do ponto de vista externo, que é a competitividade”. (CEPAL, 1992, p. 2 – 3).⁵²

Barone (2001, p. 08) sintetiza bem o pensamento dos técnicos da CEPAL, ao afirmar que os mesmos demonstram que, para os países alcançarem o desenvolvimento, é primordial:

Conciliar modernidade – entendida como a capacidade de os países e/ou empresas acumularem conhecimento tecnológico – e cidadania, enquanto inserção da grande massa da população excluída da sociedade. Também para este desafio, a educação e escolarização são consideradas instâncias fundamentais, uma vez que são determinantes para o acesso universal aos códigos da modernidade, para impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação científico-tecnológica. Há destaque para a necessidade de se firmar um compromisso da sociedade civil com a educação.

Observa-se que, nos diversos documentos produzidos pela CEPAL nos anos de 1990, a educação aparece como o principal instrumento para garantir a construção de um novo cenário econômico e social para os países da América Latina e Caribe. Considera-se que, por meio da educação, é possível desenvolver novas mentalidades e novas atitudes, que sejam compatíveis com as necessidades do sistema produtivo. No documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, coloca-se ênfase especial à educação e ao conhecimento, “não só como

⁵² “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad”.

um serviço social básico, mas como um dos pivôs do progresso técnico”. (CEPAL, 1996, p. 5)⁵³. Considera-se ainda, que para conciliar eficiência com equidade “seja necessário melhorar a qualidade da educação e assegurar a todas as camadas sociais um acesso similar a ela”. (CEPAL, 1996, p. 5).⁵⁴

Alinhando-se às orientações do Banco Mundial, este documento recomenda, também, que o Estado deixe de ser administrador e provedor e passe a avaliar, incentivar e gerar políticas, assim como adverte que, para o sucesso da reforma educacional, é preciso um compromisso financeiro da comunidade, sendo primordial, para consegui-lo:

Aumentar a descentralização e a autonomia local, seria oportuno reservar aos organismos centrais as funções de planificação estratégica e a responsabilidade de assegurar um nível mínimo de qualidade aceitável, com as atribuições distributivas complementares que isto implica. Faz-se necessário contar com maiores incentivos internos que induzam uma maior e melhor atenção das necessidades da comunidade, assim como uma maior eficiência do uso dos recursos. Para que uma reforma educacional significativa seja possível será preciso um compromisso financeiro importante e estável por parte da sociedade (CEPAL, 1996, p. 5 – 6).⁵⁵

Em síntese, a estratégia se articula em torno dos seguintes objetivos: cidadania e competitividade, adotados como critérios inspiradores das políticas de equidade e

⁵³ “no sólo como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico”.

⁵⁴ “sea imperativo mejorar la calidad de la educación y asegurar a todos los estratos sociales un acceso similar a ella”.

⁵⁵ “Aumentar la descentralización y la autonomía local, si bien convendría reservar a los organismos centrales las funciones de planificación estratégica y la responsabilidad de asegurar un nivel mínimo de calidad aceptable, con las asignaciones distributivas complementarias que ello implica. Se hace necesario contar con mayores incentivos internos que induzcan una más pronta y mejor atención de las necesidades del público, así como una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Para que una reforma educacional significativa sea posible se requerirá un compromiso financiero importante y estable de parte de la sociedad”.

desempenho, e como lineamentos da reforma institucional, da integração nacional e da descentralização.

A CEPAL, ao propor as reformas educacionais para a América Latina e o Caribe, evidencia a sua intencionalidade de aproximar a estrutura educacional ao processo produtivo, condicionando estas reformas aos interesses do capital. De acordo com Silva (2002, p. 82), os documentos produzidos pela CEPAL são “a tradução teórico-reducionista da *Declaração Mundial...* para a América Latina e Caribe, na medida em que parte de um determinismo tecnológico e propõe de forma precisa e explícita a subordinação educacional à economia.”

Seguindo o discurso das demais agências internacionais, a proposta cepalina busca relacionar investimento em capital humano como garantia de inserção no mercado de trabalho, desconsiderando a realidade social, a qual tem demonstrado cada vez mais a incapacidade do capital absorver o número de trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho. Nos documentos citados, utilizam-se vários exemplos de situações consideradas bem sucedidas, demonstrando que, se forem seguidas as recomendações estabelecidas, os resultados serão promissores. Estas propostas buscam mostrar que a educação vai resolver todos os problemas, não considerando as relações econômicas, sociais, políticas e culturais que fazem parte de cada país, como se a receita fosse a mesma para todos, não levando em conta as suas particularidades.

2.2.2 Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC

A preocupação, por parte das agências internacionais, com um projeto de educação que abrangesse a América Latina e o Caribe resultou, em 1979, na Conferência dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, conhecida como Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC. Desde então, tem-se caracterizado como um fórum de discussão das políticas educacionais da região. Suas reuniões visavam acabar com o analfabetismo, melhorar a qualidade da educação e universalizar a educação básica, compreendendo como ferramenta essencial para a aprendizagem, a “leitura, escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas”⁵⁶ e como conteúdo essencial, “conhecimentos e habilidades teóricos e práticos, valores e atitudes”⁵⁷ (BRASIL, 1993c, p. 11).

Os resultados destas reuniões passaram a ser publicados desde 1982, mas foi somente a partir dos anos de 1990 que suas publicações ganham maior destaque, por ser a década de “Educação para Todos”, período em que passou-se a priorizar a educação, vinculando-a à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Seu principal meio de divulgação é o *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe*, o qual é financiado pela UNESCO/OREALC⁵⁸.

Em junho de 1993, aconteceu a quinta reunião do comitê – PROMEDLAC V, em Santiago, no Chile. Esta reunião procurou, primeiramente, avaliar o desenvolvimento

⁵⁶ “lectura, escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas”.

⁵⁷ “conocimientos y habilidades teóricos y prácticos, valores y actitudes”.

⁵⁸ Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe.

educativo, destacando os avanços, os obstáculos e as limitações enfrentadas para efetivar a universalização da educação básica, estabelecendo, em seguida, como estratégia primordial para o novo milênio, três objetivos principais: “A superação e prevenção do analfabetismo; a universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da educação”. (BRASIL, 1993c, p. 30)⁵⁹.

Conforme observa-se no Relatório do PROMEDLAC V, a ênfase na necessidade de assegurar uma educação básica de qualidade a todos é entendida conforme as determinações de Jomtien: “O ponto de partida pode ser o acordo de Jomtien sobre as necessidades básicas de aprendizagem”. (BRASIL, 1993c, p. 17)⁶⁰. Em síntese, este documento destaca que os debates do PROMEDLAC estiveram centrados “na equidade e melhoramento da qualidade da educação, do analfabetismo e da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para assegurar uma educação pertinente e qualificada a jovens e adultos” (BRASIL, 1993c, p. 2).⁶¹

A convergência com as recomendações das agências financeiras internacionais pode ser apontada no documento, o qual enfatiza que o crescimento econômico dos países em desenvolvimento dependerá a médio e longo prazo “em grande medida do investimento em educação, tanto pública como privada” (BRASIL, 1993c, p. 27)⁶², evidenciando que o fator educação é visto como a condição para se alcançar o pleno desenvolvimento.

⁵⁹ “ la superación y prevención del analfabetismo; la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación”.

⁶⁰ “El punto de partida puede ser el acuerdo de Jomtien sobre las necesidades básicas de aprendizaje”.

⁶¹ “en la equidad y mejoramiento de la calidad de la educación, el analfabetismo y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para asegurar una educación pertinente y calificada a jóvenes y adultos”.

Observa-se, que o documento expressa o pensamento neoliberal ao destacar a importância da descentralização, a qual libera o Estado das atribuições de administrar e manter os estabelecimentos de ensino. Ao mesmo tempo, dá ênfase a áreas consideradas estratégicas, como a informação e avaliação dos resultados da ação educativa e o monitoramento destas, apontando-os como requisitos importantes, por meio da qual se avaliará o rendimento escolar e docente e fará a divulgação de seus resultados. “Portanto trata-se de medir desempenhos para incentivar melhorias e assegurar o destino e o uso eficiente dos recursos investidos em educação”. Dá-se ênfase à gestão responsável concebendo-a como “uma condição necessária para impulsionar políticas de equidade e de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (BRASIL, 1993c, p. 25 – 26).⁶³

As diretrizes aprovadas em Santiago, em 1993, e que ficaram conhecidas como PROMEDLAC V, seguem a linha dos documentos produzidos pelas agências internacionais na década de 1990, uma vez que confere papel central à educação como “estratégia de desenvolvimento sustentável, tanto para o crescimento econômico, cujo eixo seria a incorporação de conhecimentos no processo produtivo, quanto para a justiça e equidade social” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 71). Evidencia que a aquisição de conhecimentos, a formação de habilidades necessárias a sociedade e a incorporação de valores seriam responsáveis pelo desenvolvimento sustentável de um país e a superação de sua pobreza.

⁶² “en gran medida de la inversión en educación, tanto pública como privada”.

⁶³ “Un requisito importante para un buen funcionamiento interno y externo de un sistema educativo descentralizado es la existencia de mecanismos de información y evaluación del rendimiento escolar y docente y de difusión pública de sus resultados. [...] Por lo tanto se trata de medir desempeños para incentivar mejoramientos y asegurar la asignación y el uso eficiente de recursos invertidos en

2.3 CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO

2.3.1 A Conferência Mundial de Educação para Todos

Foi a partir da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, que se estabeleceu o conceito de educação básica como promotora do desenvolvimento dos países periféricos.

A Conferência de Jomtien foi patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e o Banco Mundial. Os 155 governos presentes⁶⁴ assinaram o compromisso de garantir uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, reforçando o fundamento de uma educação básica voltada para o desenvolvimento humano (WCEFA, 1990a).

A prioridade para a educação básica, entendida como as quatro primeiras séries do ensino fundamental, pode ser observada em todos os documentos elaborados pelas agências internacionais a partir da década de 90, explicitado no próximo capítulo. No Brasil, mesmo constando em sua Legislação que a educação básica e obrigatória corresponde à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, observa-se que apenas as quatro primeiras séries do ensino fundamental são priorizadas, atendo-se às recomendações das agências internacionais.

educación. En resumen, la gestión responsable es una condición necesaria para impulsar políticas de equidad y de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”.

⁶⁴ “A Conferência reuniu, em Jomtien, cerca de 1500 participantes. Os delegados de 155 países, incluindo autoridades nacionais e especialistas em educação e outros setores importantes, articulados com técnicos e especialistas, representantes de cerca de 20 organismos intergovernamentais e de 150 organizações não-governamentais, examinaram, em 48 mesas-redondas e em sessão plenária, os principais aspectos da Educação para Todos” (WCEFA, 1990a).

A recomendação do Banco Mundial é uma estratégia gradual ou, de acordo com Torres (2001, p. 49):

Somente aqueles países que conseguissem resolver a oferta de *educação básica* (leia-se: *ensino primário*) deveriam avançar para o nível seguinte, e somente depois deveriam atender ao ensino universitário. Por outro lado, recomendou expressamente aos governos, no marco da Educação para Todos, que reduzissem o investimento destinado à educação universitária e transferissem esses recursos para a educação básica.

Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, os textos resultantes e aprovados⁶⁵ pelos governos signatários foram a *Declaração Mundial de Educação para Todos* e o *Plano de Ação*. Logo no preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a educação é colocada e entendida como salvadora da humanidade e condição para o progresso:

Entendendo que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional (WCEFA, 1990a, p. 2).

O objetivo principal, referendado na Conferência, é colocado no prefácio da Declaração Mundial, pelo Secretário Executivo da Comissão Interinstitucional da Conferência Mundial de Educação para Todos, Wadi D. Haddad :

Estes documentos representam, portanto, um consenso mundial sobre uma visão abrangente de educação básica, e se constituem numa ratificação do compromisso para garantir que as necessidades básicas de aprendizagem de todos, crianças, jovens e adultos, sejam realmente satisfeitas em todos os países (WCEFA, 1990a).

Nessa Declaração, ficou definido como princípio norteador a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, as quais levariam os indivíduos a atuarem efetivamente na sociedade:

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos de aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo (WCEFA, 1990a, p. 3).

De acordo com o documento, a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem permitirá aos indivíduos a possibilidade e a responsabilidade de respeitar e desenvolver o que segue:

Sua herança cultural, lingüística e espiritual, de promover a educação de outros, de defender a causa da justiça social, de proteger o meio-ambiente e de ser tolerante com os sistemas sociais, políticos e religiosos que difiram dos seus, assegurando respeito aos valores humanistas e aos direitos humanos comumente aceitos, bem como de trabalhar pela paz e pela solidariedade internacionais em um mundo interdependente (WCEFA, 1990a, p. 3).

Nessa Declaração, destaca-se que, devido à diversidade, à complexidade e ao caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem, é fundamental ampliar e redefinir o alcance da educação básica, criando e desenvolvendo possibilidades

⁶⁵ Os textos foram aprovados na sessão plenária de encerramento da Conferência, em 9 de março de 1990.

de aprendizagem para toda a vida. Essa educação é entendida como “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação” (WCEFA, 1990a, p. 3).

É enfatizada, também, a necessidade de priorizar a qualidade e o acesso das meninas e mulheres à educação, bem como o dos grupos excluídos: deficientes, crianças de rua, refugiados, entre outros. O conteúdo da educação básica, segundo o documento, deve estar voltada aos conhecimentos úteis para a vida, “habilidades de raciocínio, aptidões e valores [...]” (WCEFA, 1990a, p. 5).

Destaca-se a ênfase na participação da sociedade civil. A responsabilidade do Estado para com a educação passaria a ser dividida com outros setores sociais, para que, segundo a Declaração, o alcance seja mais amplo e garantido, de fato, sua efetivação. Desta forma:

[...] será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país (WCEFA, 1990a, p. 5).

É dado especial destaque à educação básica dos países mais pobres. Conforme a Declaração Mundial (1990a, p. 8), “os países menos desenvolvidos e com baixa renda apresentam necessidades especiais que exigirão atenção prioritária no quadro da cooperação internacional à educação básica, nos anos 90”.

Reafirma-se, em seu final, o direito de todos à educação: “este é o fundamento de nossa determinação individual e coletiva – assegurar educação para todos”. E, para que isto seja possível, acrescenta-se que todos os segmentos da sociedade são convocados a participar, estimulando parcerias, de modo que o acesso à educação básica se concretize: “Juntos apelamos aos governos, às organizações interessadas e aos indivíduos, para que se somem a este urgente empreendimento” (WCEFA, 1990a, p. 9).

As determinações desta Conferência estão marcadas por um discurso, segundo Barone (1999, p. 9), cuja expressão ocorre por intermédio da proposta de:

Avançar até a meta de universalização da educação básica, em um contexto onde a noção de qualidade toma o lugar da quantidade. Está presente a idéia de que a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem conduz ao desenvolvimento humano, fazendo com que o instrumental apareça subordinado a valores do código ético/moral.

A Declaração Mundial de Educação para Todos reforça que as necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser satisfeitas. É o que consta no *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. O Plano, como o próprio nome diz, é um roteiro a ser seguido pelos países participantes e foi elaborado com base nos compromissos assumidos pelos diversos participantes de Jomtien. Na sua introdução, é colocado que:

O **Plano de Ação** foi concebido como uma referência e um guia para governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais (ONGs), e todos aqueles comprometidos com a meta da educação para todos (WCEFA, 1990b, p. 1, grifo no original).

Esse Plano de Ação se coloca como modelo, e os países “podem e devem” recorrer a ele para alcançar a meta final, que é a educação para todos. Apresenta três níveis de ação conjunta:

- 1 – Ação direta em cada país;
- 2 – Cooperação entre grupos de países que compartilhem certas características e interesses; e
- 3 – Cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial (WCEFA, 1990b, p. 1).

A quem é atribuída a responsabilidade pela educação básica? A toda a sociedade. Sendo assim, “muitos parceiros deverão unir-se às autoridades educacionais, aos educadores e a outros trabalhadores da área educacional, para o seu desenvolvimento (WCEFA, 1990b, p. 4).

Na questão do financiamento, os países periféricos são os mais cotados para receberem cooperação. Qual é a prioridade?

Cooperação internacional deve ser oferecida, prioritariamente, aos países atualmente menos capazes de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de suas populações. [...] Tendo em vista que dois terços dos adultos analfabetos e das crianças que não vão à escola são mulheres, será necessário priorizar a melhoria do acesso de meninas e mulheres à educação e a supressão de quantos obstáculos impeçam a sua participação ativa, onde quer que existam essas injustiças (WCEFA, 1990b, p. 5).

O Plano de Ação convoca cada país participante da Conferência a elaborar “planos de ação mais amplos e a longo prazo, aos níveis local e nacional, para a satisfação das necessidades de aprendizagem consideradas básicas” (WCEFA, 1990b, p. 5), evidenciando que isso dependerá do esforço de cada país.

Também destaca que os meios de comunicação podem ser colocados a serviço da educação da população, pois a utilização dos mesmos “traz em si um tremendo potencial no que diz respeito a educar o público e compartilhar um volume considerável de informações entre aqueles que necessitam do conhecimento”. (WCEFA, 1990a, p. 8) A este respeito, o presidente da UNESCO no Brasil, Jorge Werthein, considera que existe, um parceiro “invisível mas poderoso na luta pela educação: a mídia, um instrumento privilegiado de educação e visibilidade das ações. O Brasil pode e deve se orgulhar por ter a mídia impressa e audiovisual mais envolvida com a causa da educação na região” (BRASIL, 2000a, p. 24).

O Plano de Ação reafirma a importância da educação básica como promotora do fim das desigualdades ao colocar que a ampliação de seu acesso é um meio de aumentar a igualdade e também é a principal arma para superar os desafios do futuro.

Tempo, energia e fundos destinados à educação básica constituem-se, talvez, o mais importante investimento que se pode fazer no povo e no futuro de um país; há uma clara necessidade e um forte argumento moral e econômico apelando à solidariedade internacional para que se proporcione cooperação técnica e financeira aos países que carecem dos recursos necessários ao atendimento das necessidades básicas de aprendizagem de suas populações (WCEFA, 1990b, p.16-17).

No documento, a ampliação das necessidades básicas de aprendizagem é um esforço de longo prazo, a qual exigirá mais recursos e capacitação, mas acredita que será recompensador:

Todavia, os benefícios advindos deste esforço começarão a ser colhidos de imediato, e crescerão um tanto a cada dia, até a solução dos grandes problemas mundiais que hoje enfrentamos. E isso graças, em grande parte, à determinação e perseverança da comunidade internacional na persecução de sua meta: Educação para Todos (WCEFA, 1990b, p. 20).

Encontra-se, no citado documento, a concepção de que “ampliar o acesso à educação básica de qualidade satisfatória é um meio eficaz de fomentar a equidade” (WCEFA, 1990b, p. 8). Consta que, pela da educação, pode-se formar indivíduos mais criativos e competentes, que consigam sozinhos superar as desigualdades, sem mencionar nenhum outro fator como responsável pelas disparidades sociais. De acordo com Noronha (2002, p.73):

Juntando-se o conceito de ‘eqüidade’ (como sendo o ‘equilíbrio entre o mérito e a recompensa’) com o de ‘empregabilidade’ (onde o indivíduo surge como livre das amarras das políticas educacionais e da escola, sendo, portanto responsável pelo seu êxito ou fracasso de forma estritamente individual e permanente), [...] o mérito e a recompensa são definidos, portanto, pelo modo como o indivíduo se coloca no mercado.

Foi a partir da Conferência de Jomtien que se estabeleceram as reformas educacionais para os países em desenvolvimento, e que pode ser confirmado, no Brasil, pelo Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993b) – tratado no próximo capítulo –, elaborado a partir do que foi acordado na referida Conferência e na Declaração de Nova Delhi.

2.3.2 A Conferência de Nova Delhi

Considera-se importante assinalar que a Conferência de Nova Delhi, realizada em dezembro de 1993, assim como a de Jomtien, representou uma fonte para elaborar

as políticas educacionais na década de 1990 nos países em desenvolvimento. Reuniram-se, nesta cidade, os nove países⁶⁶ em desenvolvimento mais populosos do mundo e as deliberações foram firmadas na Declaração de Nova Delhi. Esta reunião serviu para que os países reafirmassem os compromissos assumidos em Jomtien, de garantir uma educação básica de qualidade, conforme segue:

Nós, os líderes dos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo, reiteramos por esta Declaração nosso compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança⁶⁷, realizada em 1990, de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Assim fazemos com consciência plena de que nossos países abrigam mais do que a metade da população mundial e que o sucesso de nossos esforços é crucial à obtenção da meta global de educação para todos (BRASIL, 1993a, p. 123).

Nessa Declaração, os países participantes reconhecem que “a educação é o instrumento preeminente de promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural” (BRASIL, 1993a, p. 123).

Os governos participantes atribuem um importante papel à educação, quando enfatizam que esta vai proporcionar as condições para os indivíduos enfrentarem seus maiores desafios como: “[...] combate à pobreza, aumento da produtividade,

⁶⁶ Integram o grupo de países EFA-9 (Education For All), também conhecido como “E-9 countries”: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia.

⁶⁷ O encontro Mundial da Cúpula da Criança do qual a Declaração faz menção, refere-se a um encontro realizado em setembro de 1990, em Nova York, o qual reafirmava os princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Participaram desta reunião representantes de 159 países, entre estes o Brasil, os quais determinam como ponto comum “de que a causa para com a criança é, antes de mais nada, de vontade política e de mobilização social” (UNITED NATIONS, 1990, p. 31).

melhora das condições de vida e proteção ao meio ambiente – e permitindo que assumam seu papel por direito na construção de sociedades democráticas e no enriquecimento de sua herança cultural” (BRASIL, 1993a, p. 123).

Confirmando a posição dos outros documentos quanto à responsabilidade posta a todos os atores sociais pela educação, afirmam que:

A educação é – e tem que ser – responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não-governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas (BRASIL, 1993a, p. 124).

Observa-se no documento a relação entre os compromissos internacionais e as orientações da política educacional do Brasil, ficando explícitas as prioridades, sendo estas, em síntese: a melhoria da qualidade dos sistemas educativos; prioridade sobre o desenvolvimento humano; entendimento de que a Educação para Todos é responsabilidade de toda a sociedade; melhoria do gerenciamento dos recursos e foco na questão do magistério e no direcionamento de recursos para a educação básica (BRASIL, 1993a, p. 125).

Ganha destaque, nesta conferência, a articulação entre a melhoria da qualidade da educação básica e a intensificação dos “esforços para aperfeiçoar o ‘status’, o treinamento e as condições de trabalho do magistério” (BRASIL, 1993a, p. 125). A prioridade acima destacada começa a delinear-se no Brasil durante o governo Itamar Franco, que elaborou, no ano de 1994, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, culminando, posteriormente, na criação do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi regulamentado por meio da Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997.⁶⁸

Os Chefes de Estado dos nove países mais populosos do mundo, seguindo as recomendações de Jomtien, assumiram o compromisso de universalizar a educação primária, dando ênfase especial às meninas, mulheres e grupos marginalizados ou minoritários, significando oferecer a suas populações, sem discriminação e com ética e equidade, uma educação básica de qualidade. Segundo estes, “ainda não foram plenamente sucedidos os esforços de proporcionar uma educação de qualidade a todos os nossos povos, o que indica a necessidade de desenvolvermos enfoques criativos tanto dentro quanto fora dos sistemas formais” (BRASIL, 1993a, p. 123).

Após a Conferência de Nova Delhi, ficou acordado que outras reuniões ministeriais seriam realizadas para avaliar os progressos das metas definidas na Conferência de Jomtien. Para avaliar a década de Educação para Todos ou “Education for All” (EFA), foi realizada no Brasil a Conferência EFA-2000, em Recife – Pernambuco, de 31/01 à 02/02/2000.

Esta reunião foi patrocinada pela UNESCO e demais agências de cooperação multilateral e contou com a presença dos Ministros de Educação dos países que constituem o grupo EFA-9.⁶⁹

⁶⁸ Sobre o FUNDEF ver: PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

⁶⁹ Ver nota de rodapé n. 66 deste trabalho.

No documento preparado pelo governo brasileiro, são apontados os principais avanços do sistema educacional na última década:

- 1 – O reordenamento legal e institucional;
- 2 – O crescimento das taxas de escolarização;
- 3 – A redução dos índices de analfabetismo;
- 4 – A rápida expansão do ensino médio e do ensino superior;
- 5 – A elaboração de diretrizes e parâmetros curriculares;
- 6 – A ascensão educacional das mulheres e o fortalecimento do terceiro setor;
- 7 – A implantação de um moderno sistema de informações, que tem a avaliação e os levantamentos estatísticos como instrumentos para planejar e monitorar as políticas e induzir a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2000b, p. 5).

Consta no Relatório EFA-2000, que os avanços na educação foram alcançado em grande parte, devido ao “reordenamento legal do sistema educacional brasileiro e a estreita colaboração firmada entre os três níveis de governo” (BRASIL, 2000b, p. 5). O avanço mais notório, segundo o Relatório, refere-se à universalização da educação básica, que produziu efeitos muito positivos:

De 1991 a 1998, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86,5 para 95,35. Com isso, o Brasil conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa aumentar para 94% pelo menos, a cobertura da população em idade escolar, até 2003 (BRASIL, 2000b, p. 5, grifo no original).

Segundo o então Ministro da Educação Paulo Renato, “a educação brasileira avançou muito nos últimos dez anos e, de forma notável, nos últimos cinco anos, tornando-se a prioridade número um na agenda social do país. Mas, ainda está longe de onde queremos chegar” (BRASIL, 2000b, p. 5).

Isto significa afirmar que, uma década depois, o MEC, ao avaliar os resultados obtidos, considera-os insuficientes e que há muito a avançar para alcançar os objetivos acordados em Jomtien pelo Brasil, como um dos países do E-9.

De forma geral, entretanto, é possível perceber que o Relatório EFA-2000 dedica-se a descrever, de forma muito positiva, os resultados alcançados pelo Brasil na última década, evidenciando ser um documento de resposta ao acordo firmado na Conferência Mundial de Educação para Todos e na Declaração de Nova Delhi. Do início ao fim, retoma as mesmas questões tratadas nestas Conferências e esforça-se em mostrar que os resultados têm sido além do esperado, revelando a intencionalidade de melhorar a imagem do Brasil junto às agências internacionais.

Por meio da análise destes documentos, pode-se observar que as metas de Jomtien serviram para o delineamento e a execução das políticas educacionais da década de 1990 no Brasil e nos demais países em desenvolvimento e os encontros do EFA-9, promovidos pela UNESCO e demais agências internacionais, revelam a intencionalidade de monitorar se os países em desenvolvimento estão empenhados em concretizar as metas da Educação para Todos.

Considera-se, ainda, que a década da Educação para Todos tem demonstrado seu caráter minimalista, pois, tendo chegado o momento de avaliar seus resultados, revela que as metas de uma educação básica de qualidade para todos transformaram-se em uma educação aligeirada, voltada mais para a quantidade de alunos e de aprovações do que para a qualidade da educação, mostrando apenas a preocupação em alcançar os índices acordados em Jomtien. A este respeito Torres

(2001, p. 29) enfatiza que a visão ampliada de uma educação básica, que objetivava “uma educação de qualidade para Todos, em muitos sentidos, ‘encolheu’”. É o que pode ser observado no quadro apresentado a seguir:

PROPOSTA	RESPOSTA
1. Educação para todos	Educação para <i>meninos e meninas (os mais pobres dentre os pobres)</i>
2. Educação básica	Educação <i>escolar (primária)</i>
3. Universalizar a educação <i>básica</i>	Universalizar o acesso à educação <i>primária</i>
4. Necessidades <i>básicas</i> de aprendizagem	Necessidades <i>mínimas</i> de aprendizagem
5. Concentrar a atenção na <i>apren – dizagem</i>	Melhorar e avaliar o <i>rendimento</i> escolar
6. Ampliar a <i>visão</i> da educação básica	Ampliar o <i>tempo</i> (número de anos) da <i>escolaridade obrigatória</i>
7. Educação básica como <i>alicerce de aprendizagens posteriores</i>	Educação básica como <i>um fim em si mesma</i>
8. Melhorar as <i>condições de aprendizagem</i>	Melhorar as <i>condições internas da instituição escolar</i>
9. <i>Todos</i> os países	<i>Os países em desenvolvimento</i>
10. Responsabilidade dos <i>países</i> (organismos governamentais e não-governamentais) e da <i>comunidade internacional</i>	Responsabilidade dos <i>países</i>

(TORRES, 2001, p. 29, grifos da autora).

O quadro reforça a tendência reducionista da proposta ao revelar a preocupação em atender os excluídos, ou seja, dedicar atenção especial à educação primária destinada aos mais pobres e desfavorecidos, deixando os outros níveis de ensino para segundo plano. Com isso, pode-se afirmar que a Educação para Todos reduziu-se à educação básica dos indivíduos mais pobres dos países em

desenvolvimento. Considera-se também que a prioridade para a educação básica, na última década, resultou por razões sociais e políticas, bem como, segundo Torres (2001, p. 89) “por razões de equidade e de justiça para com os mais pobres e mais vulneráveis do planeta”. O foco destas políticas é o alívio da pobreza, considerado o grande problema do novo milênio, conforme destacado no início deste capítulo.

Desta forma, a educação básica, mesmo aparentando contribuir para a emancipação dos países pobres, trata, na verdade, segundo Noronha (2002, p. 86 e 87), “de oferecer somente uma ‘cesta básica’ de educação rudimentar e nivelada por baixo (‘básica’), visando tornar os indivíduos mais eficientes na condução e gestão de sua própria pobreza, bem como controlar os conflitos sociais”. A educação passa a ser discutida sob a ótica dos homens de negócio, os quais a subordinam às necessidades do capital, bastando para os países em desenvolvimento uma educação básica que garanta as habilidades necessárias para o trabalho e valores que reproduzam esta sociedade, não sendo aceitável o desenvolvimento do pensamento crítico.

As propostas educacionais, elaboradas pelas agências internacionais, buscam convencer que a educação vai resolver todos os problemas sociais existentes, tendo como base a educação em comum de todos os indivíduos. Com o intuito de ajudar no desenvolvimento de atitudes que tornem a convivência harmoniosa, a UNESCO elaborou um documento intitulado *Educação um Tesouro a Descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional Sobre a Educação para o Século XXI* (DELORS, 1998), também conhecido como Relatório Jacques Delors.

2.3.3 Relatório Jacques Delors

Esse Relatório resultou de debates promovidos pela UNESCO na década de 1990 e veio reforçar o papel central da educação como promotora do desenvolvimento, mantendo as discussões da Conferência de Jomtien sobre as necessidades básicas de aprendizagem. A elaboração do documento foi iniciado em 1993 e concluído em 1996. A Comissão contou, na sua elaboração, com a participação de quinze especialistas, representantes de várias partes do mundo⁷⁰.

Os membros da Comissão destacam que os últimos trinta anos – ou o final do século XX – foram marcados pelo desenvolvimento meteórico dos meios de comunicação e pelo crescimento econômico e científico. Porém todo esse progresso não foi acompanhado somente de realizações positivas, aconteceram, também, catástrofes como a destruição das reservas naturais do planeta, o aumento do “efeito estufa” e o aumento do desemprego, da exclusão social, da intolerância entre os povos. Com o desenvolvimento vertiginoso de todas as áreas científicas e, conseqüentemente, os progressos econômicos, o ritmo de vida das pessoas começou a mudar. Estas mudanças, entretanto, colocam os homens frente a frente com problemas e conflitos do mundo contemporâneo que acirram, cada dia mais, as desigualdades sociais. Segundo o Relatório, caminha-se para um futuro incerto e a educação é a base para se formar um mundo mais harmonioso, sendo esta um

⁷⁰ No apêndice da obra, há um rápido histórico sobre como se desenvolveram os trabalhos da Comissão; a relação de membros, país de origem, formação e atuação; cópia do mandato proposto pelo diretor geral da UNESCO; relação dos conselheiros extraordinários e funcionários; cronograma, com as respectivas cidades, das reuniões da Comissão e as pessoas e instituições consultadas (DELORS, 1998, p.268-288).

“trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social” (DELORS, 1998, p. 11).

Acrescenta que a interdependência das nações se torna um marco desta época e a globalização, que hoje domina o mundo, veio para mostrar possibilidades de crescimento e de risco, criando condições de cooperação nacional e internacional que, se bem administradas, podem favorecer melhores condições de vida para a humanidade. Por causa desses desenvolvimentos, cria-se uma consciência planetária, mas, ao mesmo tempo, acentuam-se, de forma vergonhosamente clara, as diferenças e disparidades sociais, tanto entre os povos de diferentes nações, como entre cidadãos de uma mesma nacionalidade, como o aumento do desemprego e da exclusão social.

Denuncia que não é mais possível tolerar o crescimento econômico a qualquer custo e nem apresentá-lo como solucionador dos problemas da humanidade. Por isso, entendem os membros da Comissão que a única arma capaz de vencer as diferenças e preparar os cidadãos do amanhã, para que saibam conviver uns com os outros, e os povos se respeitem mutuamente, é a educação. Desta forma, consideram necessário “[...] retomar e atualizar o conceito de educação ao longo de toda a vida, de modo a conciliar a competição que estimula, a cooperação que reforça e a solidariedade que une” (DELORS, 1998, p. 15).

Logo no prefácio da obra, Delors (1998, p. 15-16) se posiciona quanto à importância da educação, afirmando que:

Cabe à educação a nobre tarefa de despertar em todos, segundo as tradições e convicções de cada um, respeitando inteiramente o pluralismo, esta elevação do pensamento e do espírito para o universal e para uma espécie de superação de si mesmo. Está em jogo – e aqui a Comissão teve o cuidado de ponderar bem os termos utilizados – a sobrevivência da humanidade.

A educação deve ter a função contraditória de fazer com que os indivíduos possam desenvolver suas potencialidades e projetos pessoais, sem, contudo, desrespeitar o outro nas suas particularidades, solidarizando-se com ele e buscando conhecer o mundo em que vive. Para isto, é necessário começar a conhecer a si mesmo para poder superar-se.

Shiroma e Campos (1999, p. 489), ao analisarem o papel que a Comissão atribui à educação, evidenciam que, “segundo este organismo, é preciso que se reatualize o conceito de educação, [...] a educação deve diversificar suas ofertas de formação, valorizando todos os talentos, contemplando diferentes vias de educação, desde as clássicas até as voltadas ao preparo para o trabalho”.

Devido à sociedade estar em constante transformação, a Comissão coloca que os empregos também estão mudando e os indivíduos já não conseguem se adequar às diferentes oportunidades profissionais que estão aparecendo, o momento aponta para a importância de maior diversidade de cursos e a retomada da formação profissional. Deve-se repensar a utilização de determinadas profissões no futuro, para que os homens possam se adiantar aos avanços da tecnologia e evitar, desta forma, o aumento do desemprego, prevendo antecipadamente a extinção de algumas profissões e o surgimento de novas, que vão atender aos avanços da sociedade.

Para que se alcance uma educação que atenda às necessidades da sociedade contemporânea, os sistemas educativos devem ter condições de se adaptar à evolução desta nova sociedade, contribuindo para a formação de uma mão-de-obra criativa e qualificada que se adapte às evoluções da tecnologia e participe da revolução da inteligência, fazendo frente às economias mundiais. “Por todas essas razões, parece impor-se, cada vez mais, o conceito de educação ao longo de toda a vida, dadas as vantagens que oferece em matéria de flexibilidade, diversidade e acessibilidade no tempo e no espaço” (DELORS, 1998, p. 18).

O Relatório coloca a necessidade de uma educação permanente para que o indivíduo possa evoluir juntamente com o desenvolvimento tecnológico, adequando-se às mudanças em curso no campo profissional e interagindo no meio em que vive.

Para que cada pessoa possa utilizar os meios disponíveis para aprender e continuar se aperfeiçoando ao longo da vida, é necessário, porém, que se tenha primeiramente uma educação básica de qualidade, que desenvolva o prazer e o gosto pelo saber e a valorização do “aprender a aprender” em todas as oportunidades que a vida oferecer, para que cada pessoa possa, ao longo da sua vida, ser aluno e professor, dependendo da situação. Portanto, uma das condições para se entrar no século XXI é que cada um desenvolva a capacidade de aprender a aprender (DELORS, 1998, p. 21-22).

O Relatório aponta, ainda, que, com as mudanças no mundo, há a necessidade de buscar compreender o outro, porque, com o mundo interligado, deve-se aprender a respeitar as diferenças e as individualidades de cada um para que se aprenda a

viver juntos, contribuindo para o estabelecimento de um mundo mais harmonioso, e a escola deve propiciar condições para a realização de projetos comuns de modo que todos possam ajudar uns aos outros. Para tanto, a educação deve criar uma linguagem universal que permita superar as diferenças e transmitir a todos os habitantes do planeta, apesar das contradições sociais, os valores de abertura para o outro, de compreensão mútua e os ideais da paz mundial.

A educação básica deve ser ampliada para poder atingir o grande número de analfabetos em todas as nações e, nesta fase, desenvolver o gosto por aprender, para, posteriormente, ter acesso à educação continuada.

A educação básica é um problema que se põe, naturalmente, a todos os países, até mesmo às nações industrializadas. Logo a partir desta fase da educação, os conteúdos devem desenvolver o gosto por aprender, a sede e alegria de conhecer e, portanto, o desejo e as possibilidades de ter acesso, mais tarde, à educação ao longo de toda a vida (DELORS, 1998, p. 22).

É muito forte, no Relatório, a orientação para que as mudanças na educação acompanhem o desenvolvimento da sociedade sem, todavia, negligenciar as aquisições básicas, a experiência pessoal e as descobertas da humanidade. Os conhecimentos que priorizam a leitura, o cálculo e a escrita têm lugar predominante, mas a combinação do ensino clássico e a aproximação com a realidade também é vista como importante por possibilitar à criança acesso à educação ética e cultural, econômica e social, científica e tecnológica. Alerta, entretanto, que a reforma educacional só será possível quando a comunidade e o Estado, nessa ordem de prioridade, propiciarem condições para que tais propostas sejam colocadas em prática.

São três os atores principais que contribuem para o sucesso das reformas educativas: em primeiro lugar, a comunidade local, em particular, os pais, os órgãos diretivos das escolas e os professores; em segundo lugar, as autoridades oficiais; em terceiro lugar, a comunidade internacional. [...] Quando as comunidades assumem maior responsabilidade no seu próprio desenvolvimento, aprendem a apreciar o papel da educação, quer como meio de atingir os objetivos sociais, quer como uma desejável melhoria da qualidade de vida (DELORS, 1998, p. 25 e 26).

De acordo com o Relatório Jacques Delors, a educação deve permitir que o indivíduo aprenda a conhecer o mundo em que vive para que ele se adeque às constantes modificações. Não basta que a criança receba uma bagagem enorme de informações de uma só vez, acreditando que será suficiente para ela utilizar durante sua vida, ao contrário, a informação deve vir ao longo de toda a vida. O aluno deve ser preparado para aproveitar todas as oportunidades de conhecimento para, só assim, poder fazer parte deste mundo que a cada dia é invadido por novas descobertas e informações que aparecem de todos os lados.

O objetivo da educação deve ser desvinculado do rótulo de passaporte para se obter sucesso profissional, mas sim como meio de se situar no mundo e obter a realização pessoal. A ela cabe revelar o tesouro escondido em cada um, conforme sugere o nome do Relatório. Entretanto, deixar de preocupar-se com o profissional bem sucedido não torna mais fácil a tarefa educativa. A própria Comissão reconhece que ela precisa submeter-se a uma “[...] dura obrigação que pode parecer [...] quase contraditória. [...] À educação cabe fornecer, de algum modo, os *mapas* de um mundo complexo e constantemente agitado e, ao mesmo tempo, a *bússola* que permita navegar através dele” (DELORS, 1998, p.89, grifos nosso).

Segundo Shiroma e Campos (1999, p. 490), isto significa que, para a UNESCO, uma das finalidades da educação é garantir “a equidade social devendo centrar-se, portanto, no desenvolvimento de atributos e potencialidades individuais, ficando os currículos e métodos de ensino consoantes a este objetivo e aos objetivos socializadores”.

Para que tudo isso se torne possível, a Comissão elegeu quatro aprendizagens fundamentais, as quais servirão, vida afora, como pilares do conhecimento: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Estas aprendizagens devem se constituir nas bases da educação e, para um pleno êxito desta proposta, não se pode priorizar uma e esquecer a outra. Elas se cruzam ao longo de toda a vida e disto vai depender o sucesso do indivíduo como membro da sociedade e como pessoa, tanto pela via da cognição como da prática.

Ainda de acordo com Shiroma e Campos (1999, p. 490, grifos das autoras), o estabelecimento destes pilares:

Provoca um deslocamento do foco da educação escolar; passa-se de uma educação centrada nos saberes disciplinares para uma educação em atributos cognitivos, sociais e comportamentais, considerados fundamentais para a construção das competências requeridas pelos novos contextos de trabalho e emprego. Esse processo gera, ademais, uma mudança do *locus* privilegiado para abrigar o processo educativo, que extravasa os muros escolares para realizar-se em diversos espaços de forma que todos os lugares, como vimos, ganham *status* de locais de aprendizagem.

Conforme o Relatório, a primeira base da aprendizagem é o aprender a conhecer: Esta busca desenvolver a capacidade do indivíduo na aquisição dos instrumentos do conhecimento e não, apenas, de dominar o conhecimento. O domínio desse

instrumento possibilitaria a cada um meios de conhecer o mundo que o rodeia, “pelo menos na medida em que isso lhe é necessário para viver dignamente, para desenvolver suas capacidades profissionais, para comunicar” (DELORS, 1998, p.91). Assim, compreender, conhecer e descobrir este mundo seria uma forma de prazer. Isto só será alcançado com a introdução da ciência na vida da criança, nos seus primeiros anos, para que ela aprenda a usá-la e a buscá-la durante toda sua vida.

Segundo o Relatório, o conhecimento não pode ser visto como algo acabado, e sim como um corpo que vai se enriquecendo com as experiências vividas. Daí a necessidade de uma educação permanente, que tenha continuidade e que garanta a cada ser humano aprender tudo o que for possível não só na escola, mas que continue aprendiz por toda a vida. “Aprender para conhecer supõe, antes de tudo, aprender a aprender, exercitando a atenção, a memória e o pensamento. Desde a infância, sobretudo nas sociedades dominadas pela imagem televisiva, o jovem deve aprender a prestar atenção às coisas e às pessoas” (DELORS, 1998, p. 92). É o exercício, através da atenção, da memória e do pensamento, do aprender a aprender.

A segunda base da aprendizagem é o aprender a fazer que, juntamente com a primeira, tem orientado o ensino escolar até o momento. Esta base do conhecimento, embora seja indissociável da primeira, está mais estreitamente ligada à questão da formação profissional. Seu desafio, neste momento, consiste em colocar a educação a serviço do futuro, apesar de ainda não se saber qual será ele. Daí a necessidade da aquisição de novas competências que tornem o indivíduo apto

a enfrentar novas situações, já que não se pode aceitar preparar o aluno para uma única tarefa predeterminada. Aconselha-se substituir a “noção de qualificação” pela “noção de competência” (DELORS, 1998, p. 93). As novas competências, como capacidade de comunicação, de trabalhar em equipe, de gerir e resolver conflitos, são cada vez mais importantes para se adequar a formação ao desenvolvimento do mercado profissional. Estas qualificações serão possíveis se os estudantes tiverem a oportunidade de participar de atividades profissionais e sociais que venham testá-los e enriquecê-los, juntamente com os estudos.

A Comissão distingue o preparar para novas funções entre as “economias industriais, em que domina o trabalho assalariado, do das outras economias, nas quais domina, ainda em grande escala, o trabalho independente ou informal (DELORS, 1998, p. 93). Nas economias industriais, o processo de automação, na produção de bens materiais, “desmaterializa”, diz a Comissão, o trabalho humano e se destacam os serviços centrados na relação interpessoal. A proliferação dos serviços de acompanhamento e de aconselhamento tecnológico, de gestão, etc., na economia, e de serviços sociais, ensino, saúde, etc., em outras áreas, tem como prioridade as atividades de informação e de comunicação. Portanto, o relacionamento com a matéria e a técnica precisa ser complementado pelas relações humanas no aprender a fazer.

Nas economias em desenvolvimento, poucos têm emprego, a maioria participa da economia informal de subsistência ou artesanal, comercial e financeira. Neste caso, o aprender a fazer deve se voltar para a aquisição de uma cultura científica para ter acesso às tecnologias modernas, sem perder de vista “as capacidades específicas

de inovação e criação ligadas ao contexto local” e, ao mesmo tempo, “aprender a comportar-se, eficazmente, numa situação de incerteza” (DELORS , 1998, p.96), participando na criação do futuro tal e qual as sociedades industrializadas.

O aprender a viver juntos é considerado pela Comissão como o grande desafio da educação contemporânea, pois os seres humanos costumam valorizar o seu meio, mas serem preconceituosos em relação aos outros. A busca pelo sucesso individual também gera competição e aumento das rivalidades e, de acordo com Shiroma e Campos (1999, p. 490), “a idéia de ‘aprender a viver juntos’ assenta-se numa concepção de que a educação seria capaz de evitar conflitos ou de resolvê-los de maneira pacífica.”

A Comissão coloca que, por meio da educação, pode-se desenvolver a consciência em cada indivíduo de si mesmo e do outro que está a seu lado ou daquele que participa de outro grupo, que é de outra raça, de outro credo, de outro país. É preciso mostrar a história, as diferentes tradições, compreender a origem das diferenças para respeitar as crenças e etnias de cada um. Mostrando-se as diferenças é possível, trabalhar as semelhanças e a interdependência entre os homens do planeta. Esta é uma aprendizagem que deve iniciar-se o quanto antes e ser perseguida durante toda a vida (DELORS, 1998, p. 97).

Segundo o Relatório, a educação deve utilizar duas vias complementares. “Num primeiro nível, a descoberta progressiva do outro. Num segundo nível, e ao longo de toda a vida, a participação em projetos comuns, que parece ser um método eficaz para evitar ou resolver conflitos latentes”, em que “o confronto através do diálogo e

da troca de argumentos é um dos instrumentos indispensáveis à educação do século XXI” (DELORS, 1998, p. 97 e 98).

O Relatório destaca, como campo para projetos de cooperação, as atividades desportivas, culturais e sociais. Com isso, as atividades econômicas, que geram as diferenças, são desconsideradas. De acordo com Shiroma e Campos (1999, p. 490):

A participação em projetos comuns, em trabalhos conjuntos, é considerada como método eficaz para evitar ou resolver conflitos latentes e para desenvolver, ao longo da vida, atitudes de empatia com relação ao outro, o que significaria convivência democrática em um mundo progressivamente diverso e desigual.

O aprender a ser foi objeto de atenção da Comissão desde o início dos trabalhos. Além de confirmá-lo como pilar do conhecimento, “reafirmou, energicamente, um princípio fundamental: a educação deve contribuir para o desenvolvimento total da pessoa – espírito e corpo, inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade” (DELORS, 1998, p.99). A resultado semelhante, havia chegado outra Comissão internacional que se reuniu em 1972, cujo Relatório ficou conhecido como Relatório Faure⁷¹, e que concluiu que uma das formas da educação ter sucesso seria planejar sistemas através dos quais o homem, entendido como sujeito de sua aprendizagem e de seu próprio destino, deveria aprender a ser (DELORS, 1998, p.99).

⁷¹ Em 1972, foi publicado o Relatório Edgar Faure, sob os auspícios da UNESCO. Edgar Faure, então Ministro da Educação francês, foi convidado à assumir a presidência de um grupo de sete pessoas, com o objetivo de definir as novas finalidades atribuídas à educação. Conforme este Relatório, esta necessidade foi atribuída devido a rápida transformação do conhecimento das sociedades, das exigências do desenvolvimento, das aspirações do indivíduo e os imperativos da compreensão internacional e da paz. Este relatório foi intitulado *Aprender a Ser*, sendo no original francês “*Apprendre à être*”. Para saber mais: FAURE, Edgar e outros. **Apprendre à être**. Relatório da comissão internacional sobre o desenvolvimento da educação. UNESCO. Paris: Fayard, 1972.

O Relatório reconhece que, mesmo passados mais de vinte anos, este conceito permanece mais atual do que nunca. O século XXI exigirá de todos uma grande capacidade de autonomia e julgamento que será o reforço da responsabilidade pessoal diante da realização do destino coletivo.

Mais do que preparar as crianças para uma dada sociedade, o problema será, então, fornecer-lhes constantemente forças e referências intelectuais que lhes permitam compreender o mundo que as rodeia e comportar-se nele como atores responsáveis e justos. Mais do que nunca a educação parece ter, como papel essencial, conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos e imaginação de que necessitam para desenvolver os seus talentos e permanecerem, tanto quanto possível, donos do seu próprio destino (DELORS, 1998, p.100).

A Comissão entende que esta defesa, embora pareça ser de natureza apenas individualista, pode ser também “a melhor oportunidade de progresso para as sociedades” (DELORS, 1998, p.100). A justificativa dada é que, num mundo de mudanças vertiginosas, a imaginação e a criatividade devem ser valorizadas como forma de superar a “estandardização dos comportamentos individuais”. Por isso a importância de oferecer as mais diversas situações que possibilitem a descoberta e a experimentação.

Estes pilares, relatados aqui, não estão fixados para serem aprendidos em uma determinada etapa da vida, mas ao longo de toda ela, e cabe à educação desenvolver no indivíduo o gosto e a capacidade de aproveitar todas as oportunidades de aprendizagem que ocorrerem ao longo de sua vida, “[...] porque a evolução rápida do mundo exige uma atualização contínua dos saberes [...]” (DELORS, 1998, p. 103).

A defesa de uma educação continuada tem a ver com um mundo em constante mudança, onde segundo a Comissão:

O conceito de educação ao longo de toda a vida é a chave que abre as portas do século XXI. Ultrapassa a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente. Aproxima-se de um outro conceito proposto com freqüência: o da sociedade educativa, onde tudo pode ser ocasião para aprender e desenvolver os próprios talentos (DELORS, 1998, p. 117).

O Relatório Jacques Delors reforça o compromisso de Jomtien ao dar ênfase à educação básica, considerando ser esta:

Um indispensável 'passaporte para a vida' que faz com que os que dela se beneficiam possam escolher o que pretendem fazer, possam participar na construção do futuro coletivo e continuar a aprender. A *educação básica* é essencial se quisermos lutar com êxito contra as desigualdades quer entre sexos, quer no interior dos países ou entre eles (DELORS, 1998, p. 125, grifo nosso).

Assim, a educação deve acompanhar estas transformações explorando um ambiente educativo em constante ampliação, que privilegie não só o acesso ao conhecimento, mas a convivência social pacífica, como outras formas de aprendizagem.

Observa-se, mediante o estudo dos documentos, que todos defendem os mesmos pressupostos. Neste mundo em transformação, exige-se cada vez mais do indivíduo a capacidade de vencer sozinho, independente de sua realidade. Os conflitos resultantes da intolerância entre os povos, o aumento da violência e da pobreza que ameaçam a estabilidade do sistema capitalista colocam na educação a solução para todos os problemas. "A educação, nesse caso, passa a ser considerada fundamental

para o desenvolvimento das pessoas e das relações entre os povos. A democracia apresenta-se, então, como central para o estabelecimento das relações fraternas.” (SHIROMA e CAMPOS, 1999, p. 490)

O Relatório Jacques Delors propõe uma educação universal e utópica que não considera a essência do problema educacional como relação social. Idealiza-se uma educação salvadora da humanidade, que acabe com os conflitos e as diferenças sociais, que possa transformar cidadãos, tão desigualmente separados por suas classes sociais, em indivíduos felizes e harmoniosos.

Nos documentos destacados ao longo do capítulo, é possível observar que as políticas sociais desenvolvidas para os países pobres, priorizam, como lembra Noronha (2002, p. 88), “[...] saúde, água, saneamento e educação para todos” não incluem, no entanto, “empregos e nem renda para todos.” Considera-se, portanto, que a última década está voltada para o ajustamento econômico dos países periféricos ao pensamento e à política neoliberal, redimensionando a atuação do Estado nas políticas sociais, retirando, gradualmente, os investimentos nos serviços públicos, em especial nas áreas de educação e saúde.

A educação é chamada a atender às novas exigências do modelo de acumulação capitalista, mas não todos os níveis educacionais, pois, nos documentos analisados, a educação básica, mais particularmente de 1^a à 4^a série (ensino fundamental), é colocada como a mais importante. Tal destaque revela que a escola é vista, por estas agências, “como importante aparelho de hegemonia, sendo uma das instâncias mais sistemáticas e abrangentes de difusão da concepção dominante de

mundo, unificando e orientando a prática cotidiana” (LEHER, 1998, p. 235). Isto é possível porque esta concepção dominante é colocada de forma subentendida nos conteúdos, para que se forme um consentimento geral, bem como valores e atitudes necessários à ordem.

De acordo com Barone (2001, p. 7), “o processo de valorização da educação vem se mostrando impregnado por uma concepção alicerçada nos pressupostos da economia.” Tal concepção faz com que a educação esteja no centro das discussões e pauta das agendas internacionais porque representa as idéias e valores das grandes potências, tornando-se indispensável para atender à era do mercado e às exigências do movimento de rearticulação do capital em nível mundial, o qual impõe a necessidade destas reformas como requisito para se alcançar o desenvolvimento e inserir-se no chamado mundo globalizado.

Na seqüência, mostramos como as propostas educacionais implementadas no Brasil, a partir da década de 1990, foram influenciadas pelas determinações das agências internacionais.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

M527r Mello, Mara Lucia Martins de
Reflexões sobre políticas públicas brasileiras
para a educação básica na década de 1990 / Mara
Lucia Martins de Mello. - Maringá, PR : [s.n.],
2004.
158 f. : il.

Orientador : Prof^a Dr^a Amélia Kimiko Noma.
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-
Graduação em Educação. Universidade Estadual de
Maringá, 2004.

1 Educação básica - Brasil - Políticas públicas -
Década de 1990. 2. Educação básica - Políticas
neoliberais - Brasil - Década de 1990. 3. Política
educacional - Brasil - Década de 1990. 4.
Documentos oficiais - Educação - Década de 1990. I.
Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-
Graduação em Educação. II. Título.

CDD 21.ed. 379.81

3. A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: POLÍTICAS EDUCACIONAIS PÚBLICAS NA DÉCADA DE 1990

O objetivo deste capítulo é analisar a política pública para a educação básica implementada no Brasil na década de 1990, a partir das recomendações estabelecidas na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien.⁷²

A discussão da questão proposta deve ser inserida no contexto das reformas educacionais dos anos 1990, realizadas com o propósito de garantir a oferta da educação básica para todos. Tal intento foi justificado pela necessidade de se propiciar à população brasileira um mínimo de conhecimentos para sua integração à sociedade atual, a partir da constatação da importância atribuída aos processos escolares formais advinda da reestruturação capitalista e da emergência de novos padrões de produção.

Para a apreensão do que a educação básica representa no Brasil hoje, considera-se necessário explicar a definição desse termo na legislação que regulamenta a educação brasileira. A partir da Constituição Federal de 1988, a educação básica

⁷² Este trabalho não pretende discutir a influência de todos os atores envolvidos na definição das políticas educacionais brasileiras; no entanto, considera-se importante destacar que, mesmo reconhecendo-se a influência expressiva das agências internacionais, como a Unesco, o Unicef, o PNDU e especialmente o Banco Mundial, nas políticas educacionais brasileiras, por meio dos projetos que financiam ou apóiam, a advertência que se pretende fazer aqui é que não se deve considerar que a agenda política brasileira se resume, simplesmente, em executar as tarefas determinadas por estas instituições, mas deve-se também lembrar que fazem parte deste processo as interferências de grupos locais, representantes de entidades de trabalhadores, empresários e igrejas. Para saber mais, recomenda-se: NEVES, Lucia Maria Wanderley (Orgs.) **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000; SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª ed.

passou a ser entendida como um nível de ensino que engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Na referida constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 96, ampliou-se o conceito de educação básica e eliminou-se o limite de idade previsto na Lei 5.692/71, a qual garantia a gratuidade do ensino apenas às crianças de 7 a 14 anos. Considera-se, portanto, que esta ampliação deveria significar uma maior responsabilidade do Estado para com a educação pública e gratuita, desde a Educação Infantil até o fim do Ensino Médio.

Não obstante, como será evidenciado neste capítulo, ainda são muitos os entraves a que essa norma se torne fato. Apesar da amplitude adquirida pelo termo educação básica nos textos legais, na prática, na última década, observa-se uma inflexão, pois o mesmo passa a ser considerado apenas como Ensino Fundamental. Verifica-se a tendência à priorização apenas do Ensino Fundamental como educação básica, em detrimento dos demais níveis de ensino.

3.1 PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS

Tendo em vista os compromissos assumidos pelo Brasil, ao participar das conferências de Jomtien e de Nova Delhi, de garantir uma educação básica de qualidade, o governo brasileiro elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, no ano de 1993. Em 18 de março desse ano, o então Ministro da Educação do Brasil, do Governo de Itamar Franco, Murílio de Avellar Hingel, publicou a Portaria n. 489, criando uma comissão especial⁷³ para elaborar o Plano Decenal de Educação

⁷³ Fizeram parte desta Comissão: um representante da Secretaria de Educação Fundamental, um representante da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais, um representante do Instituto

para Todos, sob a coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do Ministério, tendo como referência os documentos aprovados pelos países signatários da Conferência de Jomtien.

Na carta de apresentação do documento, o ministro Hingel destaca que “o Plano Decenal foi concebido e elaborado para ser um instrumento-guia na luta pela recuperação da educação básica do País”. Mais adiante, acrescenta a importância de se investir “no ser humano, tanto em termos de cidadania, quanto em termos de competitividade” (BRASIL, 1993b). Isso evidencia uma convergência com as orientações expressas nos relatórios do Banco Mundial, ao enfatizar que o investimento em capital humano, através da educação básica, é a meta primordial que o Brasil e os países em desenvolvimento devem perseguir.

O Plano Decenal propõe um conjunto de diretrizes amplas que deverão “assegurar, até o ano 2003, às crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam às necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993b, p. 12 – 13), cumprindo assim o dispositivo constitucional⁷⁴ que determina “eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental nos próximos dez anos” (BRASIL, 1993b, p. 14).

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), um representante da coordenação Geral de Planejamento Setorial, dois representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), dois representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e ainda a assessoria técnica de alguns setores do ministério e do Comitê de Apoio, integrado por representantes de entidades governamentais e não-governamentais do setor educacional. (BRASIL, 1993b)

⁷⁴ O Plano tem como meta atender às determinações do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, assim expresso: “ Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, 1999b, p. 124). Considera-se importante destacar que, mesmo estando na legislação desde 1988 esse artigo não chegou a ser implementado.

A base teórica do Plano são as diretrizes da Conferência Mundial de Educação para Todos. Sendo assim, o mesmo plano propõe a universalização do ensino fundamental, estabelecendo as metas que deverão ser alcançadas na década, de educação para todos. O Plano, ao enfatizar a educação primária, demonstra estar pautado em princípios oriundos das agências internacionais, as quais colocam este nível de educação como “decisivo para o crescimento econômico e a redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iii).

Fica evidente que o referido plano tem propostas ambiciosas, ou seja, enfatiza que “o Plano Decenal é um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a *reconstrução do sistema nacional de educação básica*” (BRASIL, 1993b, p.15, grifo nosso). A redução da educação básica é identificada pelo foco no ensino fundamental: “importa é discutir o *Ensino Fundamental* que queremos concretizar em nossa escola, estabelecer as metas, identificar os obstáculos e discutir os recursos de que dispomos e de que precisaremos dispor [...]” (BRASIL, 1993b, grifo nosso). Entretanto, o Plano Decenal não mostra a necessidade de discutir e implementar a obrigatoriedade da oferta pública também nos outros níveis de ensino.

De forma geral, é possível observar que, nas primeiras trinta e seis páginas, do Plano Decenal, a Comissão que o elaborou, prende-se em descrever a situação do Brasil no âmbito educacional e, quando traça os objetivos (páginas 37 a 41) para o desenvolvimento educacional, limitam-se à educação básica, expressando sete objetivos para o seu desenvolvimento:

- 1 – Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
- 2 – Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
- 3 – Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
- 4 – Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
- 5 – Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos;
- 6 – Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
- 7 – Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional;

A redução da educação básica ao ensino fundamental fica evidente em todo o documento, como pode ser observado no parágrafo que se segue:

Nesta dimensão, constitui prioridade consensual o atendimento à população em idade escolar, na *educação fundamental*, tendo em vista a necessidade de concentrar energias, meios e recursos na melhoria do ensino, propiciando escolaridade básica completa para eliminar o analfabetismo e a subescolarização dos jovens e adultos (BRASIL, 1993b, p. 44-45, grifo nosso).

Para que a educação alcance os níveis almejados, o Plano chama todos os segmentos da sociedade a participarem. “O sucesso do Plano depende, no âmbito nacional, do compromisso não só da União, dos Estados, dos Municípios, como das famílias e de outras instituições da sociedade civil” (BRASIL, 1993b, p. 15).

De acordo com Maria Aglaê Machado, consultora do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), “mais do que um compromisso internacional, o *Plano Decenal* ocupou o lugar de um entendimento nacional, de um comprometimento do governo e da sociedade com a educação para todos” (2000, p.

40), evidenciando a importância da suposta participação e consentimento de amplos setores da sociedade brasileira, o que daria a base de sustentação política para as ações do governo brasileiro.

A metodologia da elaboração do Plano demonstra a sua convergência com as recomendações de Jomtien e Nova Delhi⁷⁵, pois, conforme explicado anteriormente, colocam a educação como responsabilidade compartilhada de toda a sociedade.

No âmbito internacional, o plano coloca que o sucesso dependerá de a comunidade internacional prover um tratamento diferenciado aos países mais endividados, especialmente aos participantes da Conferência de Nova Delhi. Esse fato explicita a dependência do Brasil de agências financeiras internacionais e evidencia a influência destas na elaboração do Plano Decenal de Educação.

O Plano Decenal reforça a importância do financiamento internacional para implementar as reformas das políticas educacionais no país, pois são “uma fonte de contribuições de inegável alcance para a formulação e implementação de uma política de educação para todos” (BRASIL, 1993b, p. 57). Desta forma, estreitar o relacionamento e a colaboração com essas agências “tornou-se imperativo importante para o avanço das políticas. Assim é que a Unesco, o Unicef e o Banco Mundial, entre outros agentes da ONU estiveram envolvidos e apoiando em diferentes circunstâncias as iniciativas do *Plano Decenal*” (MACHADO, 2000, p. 42, grifo da autora).

⁷⁵ Sobre a Conferência de Nova Delhi ver capítulo 2 deste trabalho.

Com isso, pode-se afirmar que o conteúdo do Plano Decenal revela que as reformas educacionais empreendidas na última década no Brasil estão pautadas em princípios neoliberais e seguem as orientações prescritas por agências internacionais, em especial pelo Banco Mundial. Estas instituições definem políticas que subtraem os investimentos nos serviços públicos, legitimando, segundo Figueiredo (2001, p. 81), a “construção de um processo autoritário e submisso, com consentimento do governo federal, de sua equipe, das elites dirigentes nacionais, bem como de parte dos governos estaduais”.

De acordo com o Plano Decenal, não é suficiente a universalização da oferta de vagas, é preciso evitar a evasão e a repetência, as quais são consideradas a forma mais eficaz para medir o sucesso da educação. “Não basta oferecer vagas em número suficiente. O maior desafio é evitar a repetência e a evasão, assegurando que o aluno aprenda e seja bem-sucedido na escola” (BRASIL, 1993b, p. 2). Isso é um indicativo de que a qualidade da educação é medida pelo número de aprovações. Esta preocupação com os índices de aprovações está pautada nas recomendações das agências internacionais, as quais estabeleceram metas junto aos governos participantes da Conferência de Jomtien, conforme visto no capítulo anterior.

No ano 2000, com o intuito de reafirmar o compromisso de Jomtien, o ministro da educação do Governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato de Souza, no documento *Educação para Todos: Avaliação da Década*, procurou demonstrar os resultados do engajamento do Brasil na “implementação do Programa de *Educação para Todos*, respondendo à convocação lançada pelos mesmos organismos

internacionais que promoveram a *Conferência de Jomtien*, sob a liderança da Unesco” (CASTRO, 2000, p. 12).

Na introdução do documento acima citado, o ministro esclarece que o compromisso do Brasil seria implementar as metas definidas na Conferência, bem como envolver muito mais a comunidade com a escola, chamando-a à responsabilidade para com a educação (BRASIL, 2000a, p. 7 – 8).

Ainda neste documento, o ministro Paulo Renato destaca os principais avanços nacionais que permitiram a implementação do Programa Educação para Todos: “1- Continuidade das políticas; 2 – Regime de colaboração; 3 – Surgimento de novos atores; 4 – Mobilização social; 5 – Participação do setor empresarial” (BRASIL, 2000a, p. 8).

Isto significa a diminuição da responsabilidade do Estado, com convocação da sociedade a responsabilizar-se pelos problemas educacionais, envolvendo-a em um compromisso com a educação. É o que pode ser verificado pelos diversos projetos desenvolvidos por ONGs, associação de pais e mestres e pela sociedade civil, que, engajadas com a escola, como os programas Amigos da Escola, Acorda Brasil, entre outros, acabam assumindo parte da responsabilidade do Estado quanto ao sustento financeiro, e também desqualificam o papel do professor, ao divulgarem que todos podem colaborar, mostrando, com isso, que qualquer pessoa, mesmo sem qualificação, pode exercer as atividades profissionais da escola.

O ministro Paulo Renato expressa o seu contentamento pelo envolvimento de todos com a educação, ao dizer: “Queremos expressar nossa satisfação por ter havido esse esforço coletivo consciente em nosso País para a melhoria da educação, *especialmente da educação básica*” (BRASIL, 2000a, p. 10, grifo nosso).

Considera-se importante enfatizar que o Plano Decenal, elaborado como um documento-guia para a década de educação para todos, na verdade, resumiu-se a um conjunto de intenções, as quais tiveram pouca praticidade, sendo substituído, na prática, por outros documentos elaborados no mandato de Fernando Henrique Cardoso, por meio do qual as reformas iniciadas por seu antecessor foram concluídas, mediante emendas constitucionais e elaboração de leis e planos para garantir que as mudanças fossem efetivadas.

É preciso enfatizar que uma das primeiras reformas foi a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, a qual alterou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, e contribuiu para agilizar as reformas e enfatizar a prioridade da educação fundamental ao dar nova redação ao artigo 208, conforme segue:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

Com a modificação destes artigos, a política educacional foi recentralizada em torno do MEC. Um exemplo disso pode ser verificado na modificação do artigo 60 do Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT , pois com estas modificações o MEC passaria a ter respaldo constitucional para controlar a política educacional, mesmo passados os dez anos previstos nesse artigo. A este respeito Tavares (2002, p. 69) coloca que,

Com a modificação do artigo 60 do ADCT, o MEC conseguiu outra proeza: a de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção. O dispositivo usado pela emenda 14, acabou ampliando a quota dos Estados e Municípios (de 50% para 60%) e reduziu a parcela da União (de 50% para 30%) no financiamento do ensino obrigatório.

Desta forma, fica claro que a Emenda Constitucional 14/96 foi a forma encontrada pela União para anular o artigo 60 do ADCT, redimensionando “a questão do financiamento da educação fundamental. De quebra, livrou-se também da acusação de inconstitucionalidade do orçamento federal, pois não cumpria o referido artigo constitucional” (TAVARES, 2002, p. 72).

A este respeito, Oliveira (2000, p. 317) adverte que os sistemas públicos de ensino encarregados da obrigação legal e política de oferecer acesso universal à educação básica, “... reduzida nas atuais circunstâncias ao Ensino Fundamental, propiciam aos excluídos do sistema econômico uma educação que permita a eles defender-se socialmente, buscando alternativas criativas e factíveis para tentar garantir sua própria sobrevivência”.

Buscando atender às determinações da Conferência de Jomtien, o Brasil aprovou, em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – Lei n.

9.394/96, que revela, dentre as suas características, uma maior flexibilidade na organização e funcionamento do ensino, o que vai garantir a implementação das reformas nas políticas educacionais.

3.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL N. 9.394/96

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁷⁶, n. 9.394/96, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O início de sua formulação foi em 1988, antes mesmo do Plano Decenal. Após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a LDB foi aprovada de forma rápida⁷⁷, sem levar em conta as propostas que vinham sendo feitas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o qual encaminhava projetos de diversas entidades representativas⁷⁸, que buscavam oferecer uma educação de qualidade a toda a população, a qual deveria ser mantida pelo Estado.

⁷⁶ Usaremos a sigla LDB para Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

⁷⁷ Paralelamente ao projeto que tramitava no Congresso, o senador Darcy Ribeiro apresentou um novo dispositivo da Lei, que foi aprovado. A aprovação da LDB, de forma atropelada, foi interpretada por muitos como um grande golpe nas políticas para a educação pública, pois o Congresso deixou de lado o debate nacional e privilegiou um texto que visa, em grande parte, à legalização das políticas educacionais do governo (PERONI, 2003).

⁷⁸ Estas entidades participativas foram: Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior - ANDES; Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação - ANPED; Associação Nacional de Educação - ANDE; Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação - ANPAE; Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência - SBPC; Confederação dos Professores do Brasil - CPB; Centros de Estudos de Educação e Sociedade - CEDES; Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Federação Nacional dos Orientadores Educacionais - FENOE; Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras - FASUBRA; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Sociedades de Estudos e Atividades Filosóficas - SEAF; União Brasileira e Estudantes Secundaristas - UBES e União Nacional dos Estudantes - UNE (TAVARES, 2002, p. 47).

O conceito de educação básica também é ampliado na nova LDB, a qual, no seu artigo 21 – inciso I, estabelece que, “a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio” (1999a, p. 183). Quanto à sua finalidade, a Lei enfatiza, no artigo 22, que “a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (1999a, p. 183).

Mesmo não considerando na sua elaboração os anos de debates que vinham acontecendo no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a nova LDB, segundo Oliveira (2000, p. 152), preservou algumas conquistas; “...dentre as garantias firmadas, está a ampliação do direito à universalização do ensino, traduzida na extensão da Educação Básica, abrangendo todas as fases de desenvolvimento do indivíduo”.

Com a ampliação do direito à educação em relação à Lei anterior n. 5.692/71, que limitava a oito anos de escolaridade obrigatória, observa-se uma vitória legal, que é apresentada na nova LDB 9.394/96, nos seguintes artigos:

Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade.

Art. 32 – O Ensino Fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão.

Art. 35 – O Ensino Médio, etapa final da Educação Básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidade:
A consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos

adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos.

Entretanto, na prática isto não aconteceu, pois o ensino fundamental foi priorizado em relação aos outros níveis de ensino, revelando a estreita sintonia com os projetos do Banco Mundial, conforme desenvolvido no segundo capítulo.

Observa-se que em diversos artigos da Lei, a terminalidade da educação é expressa pelo termo trabalho, que se mostra em expressões como vinculação ao trabalho, preparação para o trabalho, orientação para o trabalho, mundo do trabalho, qualificação para o trabalho (SENNA, 1999, p. 113), o que indica que esta lei é vazia em relação à sustentação do ensino, permitindo que “qualquer modelo de ensino, qualquer escola, qualquer coisa cabe na Educação prevista na LDB” (SENNA, 1999, p. 106).

Considera-se que a elaboração da nova LDB demonstrou uma compatibilidade com o cenário político e econômico, possibilitando ao governo implementar as reformas nas políticas educacionais, as quais se direcionaram para um projeto neoliberal de educação. Desta forma, pode-se afirmar que a LDB possui um caráter minimalista, com característica neoliberal, pois de acordo com Saviani (1998, p. 201):

Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e de aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda com a iniciativa privada e as organizações não governamentais).

Com isso, observa-se que a lei, pelo seu caráter minimalista, “deixa muita coisa em aberto, aparentemente para viabilizar as ações do MEC [...]” (SAVIANI, 1998, p. 226), porém está repleta de vazios e incoerências que trazem impactos profundos para a educação.

O processo de elaboração e promulgação da LDB permitiu, segundo Zanardini (2003, p. 07):

A implementação de reformas pontuais que podem ser identificadas em medidas como o Fundo de Valorização do Magistério – FUNDEF, a lei de reforma do ensino profissional e técnico, a Lei que prevê a avaliação mediante testes aos alunos tanto do ensino fundamental e médio quanto do ensino superior, e os Parâmetros Curriculares Nacionais.

A responsabilidade com a educação passa a ser dividida com o setor privado, ONGs e a família, conforme destaca o artigo 2º da LDB, o qual contraria a Constituição Federal⁷⁹. Nesse artigo a ordem prioritária das responsabilidades encontra-se invertida em relação à Constituição.

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1999a, p. 175).

Esta inversão não significa apenas inverter a ordem das palavras, mas modifica seu sentido, ao colocar a família como primeira responsável pela educação, e não o Estado, como está previsto na Constituição. Evidencia-se a influência das diretrizes

neoliberais no fato da retirada ao Estado de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a esfera privada e a sociedade civil.

O reconhecimento do direito à educação básica, a qual engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Médio, transmuta-se em prioridade da gratuidade do ensino fundamental, o qual seria importante para o pleno exercício da cidadania e a inserção no mercado de trabalho. Quanto aos demais níveis, estimula-se a privatização do Ensino Médio e Superior, colocando sob a responsabilidade dos municípios a Educação Infantil. O Estado esquia-se da responsabilidade de financiar a Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Nesse sentido, é possível fazer uma relação com as diretrizes das agências internacionais, conforme explicitado no segundo capítulo.

Destaca-se como a principal medida resultante da LDB a obrigatoriedade na elaboração do Plano Nacional de Educação. A sua importância deriva-se, segundo Saviani (2002b, p. 3) de:

Seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos.

Este Plano contribuiu para ser avaliado o que está sendo priorizado pelo governo nas políticas educacionais da atualidade.

⁷⁹ A Constituição Federal, no seu artigo 205, estabelece que: A educação, direito de todos, dever do Estado e da família.

3.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Tanto a nova LDB 9.394/96 quanto a Constituição Federal de 1988 estabelecem a obrigatoriedade do MEC em elaborar um plano nacional de educação.⁸⁰ Na nova LDB (BRASIL, 1999a), esta obrigatoriedade consta nos seguintes artigos:

Art. 9º – A união incumbir-se-á de:
I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (p. 187)
Art. 87 – É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.
§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (p. 205).

No artigo 87 é possível observar que a elaboração do PNE é creditada ao MEC e elimina-se o Fórum Nacional de Educação como órgão participativo na definição das políticas educacionais, impedindo-se, com isso, que a sociedade participe dos debates, e contribuindo para atender às exigências das agências internacionais, ao colocar que o PNE deve estar em “sintonia com a Declaração de Jomtien”.

Percebe-se também um grande descompasso entre a obrigatoriedade prevista na LDB e a estabelecida na Constituição Federal de 1988, a qual no, seu artigo 214, prevê:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em

⁸⁰ Utilizaremos a sigla PNE para designar Plano Nacional de Educação.

seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzem à:

- I – erradicação do analfabetismo,
- II – universalização do atendimento escolar,
- III – melhoria da qualidade do ensino,
- IV – formação para o trabalho,
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País”.

Pode-se afirmar que o PNE previsto na Constituição deveria propor um desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, enquanto o contido na LDB fica reduzido ao campo da educação básica previsto na Declaração Mundial de Educação para Todos. Fica evidente que o governo, ao fazer estas “pequenas” alterações, objetiva adequar a política educacional brasileira às prescrições das agências internacionais.

Vale ressaltar que o PNE elaborado com base na Constituição Federal de 1988 e na nova LDB 9.394/96, as quais determinam que deve ser apresentada uma proposta para os próximos dez anos a partir da sua aprovação, originou-se de duas propostas apresentadas à Câmara dos Deputados: uma do Poder Executivo e outra da sociedade civil, elaborada nos Congressos Nacionais de Educação – 1º e 2º CONED. A primeira, de número 4.173/98, elaborada por uma equipe do governo, reforçava a continuidade das políticas voltadas para a “máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade” (VALENTE, 2002, p. 99). A segunda, de número 4.155/98, foi encabeçado pelo Deputado Ivan Valente. Sua reivindicação básica era:

O fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (VALENTE, 2002, p. 98).

Estas duas propostas poderiam ser vistas a princípio como uma possibilidade de se iniciar um debate acerca da elaboração do PNE. Entretanto, isto não aconteceu, pois, o então presidente Fernando Henrique Cardoso colocou o plano do governo como anexo ao plano da sociedade brasileira. Sua aprovação ocorreu em 09 de janeiro de 2001, com um texto substituto elaborado pelo deputado Nelson Marchesan, na forma da Lei n. 10.172, vetando vários artigos considerados os mais relevantes pela sociedade, como as diretrizes, metas e objetivos. Sobre o texto aprovado, Valente (2002, p. 99) assim se posiciona:

O substitutivo (que se tornou o texto-base da lei) tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de *Frankenstein*) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são o que, de fato, possui relevância estratégica num Plano.

Sobre o PNE aprovado, Ivan Valente afirma que o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso comunicou que quem orientou a sua posição ante a matéria foi “a área econômica do governo e não responsáveis pela educação” (2002, p. 105). Isso significa que esse PNE teve sua elaboração pautada nas políticas das agências internacionais e veio reforçar a continuidade das políticas que vinham sendo implementadas pelo MEC. Assim, da mesma forma como aparecem os documentos elaborados na década de 1990 aqui analisados, o PNE também conclama toda a

sociedade a envolver-se com a educação, isentando o Estado de suas responsabilidades.

A este respeito, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 112-113) assim se posicionam:

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), na forma da Lei n. 10.172 de 9/1/2001, é uma resposta autocrática do Governo Cardoso (1994-2002) ao Plano Nacional da Educação da Sociedade Brasileira, [...]. O projeto governamental foi orientado pelo centralismo de decisões, da formulação e da gestão da política educacional, principalmente na esfera federal. Pauta-se pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à 'solidariedade' das comunidades onde se situam as escolas e os problemas.

No item em que trata de seus objetivos e prioridades, o PNE coloca que, devido aos poucos recursos financeiros disponíveis, uma de suas prioridades é a garantia de:

Ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas (BRASIL, 2000c, p. 7).

Esta colocação de limite de idade para o acesso ao ensino fundamental é justificada pela falta de recursos financeiros.⁸¹

⁸¹ Mas, isto não respeita a Constituição Federal de 1988, a qual não restringe um limite de idade. Oliveira (2000, p. 150) adverte que "a partir de uma justificativa imediatista, calcada na insuficiência de recursos, o governo justifica a priorização de algumas medidas em detrimento 'temporário' de outras. [...] Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação estaria lesando um direito outrora conquistado, ou seja, o de ilimitar o acesso à educação a todos os cidadãos, independentemente do limite de idade".

O Plano Nacional de Educação busca definir a educação no Brasil de forma ampla e operacional, na medida em que contém o estabelecimento de ações e metas que visam “à implantação de uma determinada política educacional com a finalidade de conduzir o sistema educacional a executar determinadas funções que lhe são atribuídas, uma vez que representa um instrumento do próprio Estado (NORONHA, 2002, p. 78).

A obrigatoriedade do ensino fundamental está assim prevista no PNE:

Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino (BRASIL, 2000c, p. 7).

No entanto, há uma redução da responsabilidade do Estado na oferta do ensino fundamental apenas a pessoas de 7 a 14 anos. A educação de jovens e adultos é excluída da educação básica, pública e gratuita, adquirindo um caráter político assistencial e compensatório, cuja responsabilidade vem sendo repassada à iniciativa privada, revelando a semelhança de sua proposta à posição dos analistas do Banco Mundial.

O PNE coloca ainda nas suas diretrizes que o problema educacional brasileiro está centrado na sua falta de qualidade; desta forma, salientam que “o direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao *ensino de qualidade*, até a conclusão” (BRASIL, 2000c, p. 20, grifo nosso). Mais adiante, enfatiza-se que para garantir esta qualidade é essencial assegurar “a melhoria da infra-estrutura física das escolas”, bem como, “avançar mais nos Programas de Formação e de

Qualificação de professores” e, finalmente, aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB ⁸² (BRASIL, 2000c, p. 21), considerado crucial para que os governos possam avaliar a educação no país e efetivar as medidas necessárias para implantar o ciclo básico, com a aprovação automática entre as séries.

Conforme exposto no PNE, a valorização do ensino fundamental é um fator decisivo para que “a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro” (BRASIL, 2000c, p. 83). Tal importância pauta-se nas recomendações das agências internacionais, promotoras da Conferência de Jomtien, por considerarem a educação básica como fundamental para dotar os indivíduos dos hábitos, conhecimentos e capacidades necessários à ordem social e produtiva.

Neste sentido, tanto o PNE quanto as demais leis e planos aprovados na década de 1990 refletem a forma como a política educacional tem sido concebida pelo governo brasileiro, o qual despreza as reivindicações de diversos setores da sociedade que almejam uma educação pública, gratuita, democrática e de qualidade para todos. O que o governo tem feito é aprovar medidas que garantem a continuidade das políticas sociais excludentes, por serem necessárias para que as reformas e ajustes neoliberais aconteçam. Estas políticas estão pautadas no investimento em educação básica, voltadas para a permanência do aluno na sala de

⁸² “O MEC difunde a idéia de que somente a partir do levantamento das informações e análise do desempenho dos alunos será possível traçar medidas que possam interagir diretamente com temas como diminuição da repetência, dentre outros” (BARONE, 1999, p. 13).

aula, na formação do professor e na busca do envolvimento da comunidade na gestão escolar.

Outro desdobramento da reforma educacional que tem produzido impactos no cotidiano escolar, ocorrido a partir dos anos de 1990, pode ser traduzido na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, apresentados a seguir.

3.4 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

Os Parâmetros Curriculares Nacionais⁸³ para o Ensino Fundamental foram publicados pelo MEC em 1997⁸⁴. Esse documento é composto por dez volumes, assim organizados:

- um volume introdutório, que justifica e fundamenta a sua elaboração;
- três volumes contendo seis documentos referentes aos temas transversais⁸⁵;
- seis volumes que tratam das diferentes áreas de conhecimento.⁸⁶

⁸³ Utilizaremos PCNs para designar Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

⁸⁴ No item que trata do processo de elaboração do Parâmetros Curriculares Nacionais, é descrito que estes documentos começaram a ser elaborados a partir da análise de várias propostas curriculares brasileiras, de pesquisas nacionais e internacionais, do plano decenal, de experiências de sala de aula e da situação do ensino fundamental em que predominava um grande número de evasão e repetência. Ainda, nessa página, descrevem-se todos os procedimentos efetuados até sua aprovação. Em 1995 e 1996, na forma de Documento Preliminar, foram apresentados a professores universitários, técnicos e especialistas em educação, educadores, dos quais foram recebidos vários pareceres. Com base nesses pareceres e mediante vários encontros nos quais foram discutidas as propostas apresentadas, o documento foi revisto e reelaborado, sendo publicado em 1997 (BRASIL, 1997, p. 17).

⁸⁵ Fazem parte dos temas transversais: Ética, Saúde, Meio Ambiente, Orientação Sexual e Trabalho e Consumo.

⁸⁶ As áreas de conhecimento correspondem a Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, História, Geografia, Artes e Educação Física.

Nas Considerações Preliminares, os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs – são caracterizados como um “referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o País” (BRASIL, 1997, p.13). Em seguida, no que é denominado de “Breve histórico”, explica-se sua origem, destacando que em 1990, durante a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, o Ministério da Educação assumiu o compromisso internacional de garantir uma educação que ofereça maiores oportunidades de aprendizagens a todos os cidadãos.

Deve-se ressaltar, neste ponto, que a elaboração dos PCNs também fez parte dos compromissos assumidos nas conferências de Jomtien e de Nova Delhi, o que se expressa na afirmação de que o documento foi resultante das posições consensuais na “luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos, capazes de tornar universal a educação fundamental e de ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos” (BRASIL, 1997, p. 14).

Nos PCNs informa-se também que a sua elaboração⁸⁷ faz parte do cumprimento da legislação educacional já vigente no país, a qual compreende o Plano Decenal de Educação – 1993 a 2003 – e a Constituição Federal, documentos que não só contêm as orientações básicas para sua elaboração, mas colocam como função do Estado estabelecer parâmetros para uma educação eficiente, voltada para garantir os princípios da democracia. Assim,

⁸⁷ De acordo com o parecer dos professores da Faculdade de Educação UFRGS, muitas vezes que deveriam estar presentes na sua elaboração não foram consultadas, pois o MEC, apesar de mencionar um “amplo debate” na elaboração dos PCNs, preferiu privilegiar um grupo de consultores e professores especialistas (UFRGS, 1997).

O Plano Decenal de Educação, em consonância com o que estabelece a Constituição de 1988, afirma a necessidade e a obrigação de o Estado elaborar parâmetros claros no campo curricular capazes de orientar as ações educativas do ensino obrigatório, de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras (BRASIL, 1997, p. 15).

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de n. 9394, vem reforçar a responsabilidade do Estado para com a educação, pois cabe a ele garantir condições para o progresso do indivíduo no trabalho e nos estudos, para que este alcance o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 1997, p. 15), propiciando, com isso, a implementação dos PCNs.

Três razões foram invocadas para justificar a implantação dos PCNs:

Em primeiro lugar, a iniciativa pretendeu cumprir o artigo 210 da Constituição de 1988, que determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, a fim de assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Em segundo lugar, buscou-se promover o aumento da qualidade do ensino fundamental, cuja necessidade foi enfatizada no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Em terceiro lugar, pretendeu-se articular os diferentes esforços de reformulação curricular que vinham sendo desenvolvidos nos diferentes estados e municípios (TAVARES, 2002, p. 95).

Após a publicação, o documento foi enviado ao endereço pessoal de cada professor, e não às escolas, buscando criar uma imagem de intimidade entre o Estado e o professor. Em cada volume da coleção, há uma mensagem do Ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato de Souza, ao professor. Nesta mensagem ele coloca que a função da educação é preparar o indivíduo para ser reconhecido socialmente como cidadão e ter consciência do seu papel dentro da sociedade. Alerta, porém, que isto só se concretizará se a criança tiver acesso a uma educação de qualidade e

a recursos que possibilitem a conquista da sua cidadania, destacando, para tanto, o trabalho com os temas transversais e as questões éticas da sociedade.

Qual é a concepção de ensino de qualidade apresentada nos PCNs? Trata-se daquele que:

Busca formar cidadãos capazes de interferir criticamente na realidade para transformá-la, deve também contemplar o desenvolvimento de capacidades que possibilitem adaptações às complexas condições e alternativas de trabalho que temos hoje e a lidar com a rapidez na produção e na circulação de novos conhecimentos e informações, que têm sido avassaladoras e crescentes. A formação escolar deve possibilitar aos alunos condições para desenvolver competência e consciência profissional, mas não restringir-se ao ensino de habilidades imediatamente demandadas pelo mercado de trabalho (BRASIL, 1997, p. 47).

Segundo o documento em questão, para o MEC, os dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento e Avaliação Educacional – SEDIAE, revelam que o projeto educacional precisa “concentrar a atenção na qualidade do ensino e da aprendizagem” (BRASIL, 1997, p. 19). Para isso, propõe ações voltadas para a reestruturação dos conteúdos curriculares, valorização do magistério, avaliação do desempenho do sistema educativo, entre outras, entendidas como resposta à má qualidade educacional.

Desta forma, observa-se que a questão da qualidade educacional é o aspecto central da proposta dos PCNs. Estes são apresentados como um recurso inovador no combate aos problemas educacionais e é enfatizada a necessidade de que o professor esteja sempre se atualizando, pois os resultados de estudos têm apontado para a deficiência na sua formação, a urgência da sua atualização e, também, de

condições para que ele possa continuar se desenvolvendo e buscando melhorias para o seu desempenho enquanto educador. Esta colocação no documento revela a intenção de atribuir ao professor a responsabilidade pela má qualidade educacional, pois a sua falta de qualificação é um empecilho para que a educação alcance os níveis desejados.

Os PCNs enfatizam que, para uma política de educação de qualidade, somente os parâmetros não serão suficientes, sendo necessário rever algumas áreas que contribuem diretamente para o sucesso de qualquer proposta, como: a formação continuada de professores, salários mais justos, plano de carreira, recursos didáticos suficientes para uma boa aplicação da aula, livros didáticos bem-selecionados, e também uma análise consistente das atividades e do currículo escolar.

De acordo com os PCNs, cabe ao Estado investir na Escola para que ela prepare as crianças para exercerem seu papel na sociedade e que sejam dadas oportunidades de que todos os alunos tenham o desenvolvimento necessário para sua reprodução como indivíduo e cidadão.

Os PCNs colocam que à escola cabe educar para a cidadania, objetivando com isso a tentativa de, por meio da educação, implantar um projeto que contribua para a efetivação de uma democracia participativa. Entretanto, isto soa contraditório, pois a própria elaboração dos PCNs não foi resultado de um processo democrático, conforme demonstrado anteriormente; ao contrário, caracterizou-se mais como uma imposição, que não deixou alternativas a sua incorporação. Peroni (2003, p. 109) questiona a falta de democratização do processo de elaboração dos PCNs, “durante

o qual os atores envolvidos, tanto pesquisadores da área quanto as instituições vinculadas à educação, foram silenciados”, no sentido de que este processo desconsiderou “os ecos de protesto desses atores sociais” (PERONI, 2003, p. 109).

Os PCNs defendem que preparar as crianças e jovens para participar do processo democrático só será possível mediante uma educação básica de qualidade, que permita atender às necessidades da sociedade contemporânea:

O ensino de qualidade que a sociedade demanda atualmente expressa-se aqui como a possibilidade de o sistema educacional vir a propor uma prática educativa adequada às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira, que considere os interesses e as motivações dos alunos e garanta as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem. (BRASIL, 1997, p.33).

No documento introdutório é colocado como um dos objetivos orientar os educadores para um ensino de qualidade, através de uma proposta flexível, que se adapte às realidades regionais de todo o país, desenvolvendo nos alunos capacidades individuais que se estenderão a toda a sua vida escolar, para que, uma vez desenvolvidas, se transformem em comportamentos variados e adequados ao mundo contemporâneo. Acrescenta, ainda: “assim, os objetivos se definem em termos de capacidades de ordem cognitiva, física, afetiva, de relação interpessoal e inserção social, ética e estética, tendo em vista uma formação ampla” (BRASIL, 1997, p.67).

Conforme os PCNs, não basta que a escola capacite os estudantes para determinadas funções, mas cumpre capacitá-los para a aquisição e o

desenvolvimento de novas competências que o preparem para aprender ao longo da vida.

Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, '*aprender a aprender*'. Isso coloca novas demandas para a escola. A *educação básica* tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de *educação permanente* (BRASIL, 1997, p. 35, grifo nosso).

De acordo com os PCNs, "a educação básica tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de *educação permanente*" (BRASIL, 1997, p.35, grifo nosso). Observa-se aqui que o aprender por toda a vida, "aprender a aprender", ganha destaque na elaboração dos PCNs, revelando a sua identidade com os quatro pilares do conhecimento tratados no Relatório Jacques Delors, embora esta vinculação não seja explicitada em nenhuma parte do documento.

Os PCNs se intitulam a chave para alcançar um ensino de qualidade, mas não definem, claramente qual seria esta qualidade. No entanto, quando enfatizam que o grande vilão do processo da educação são as altas taxas de evasão e repetência, é possível inferir que a preocupação maior é diminuir essas taxas. Este propósito, porém, está mais a serviço de melhorar a imagem do governo junto às agências internacionais que financiam projetos educacionais do que voltado para as possibilidades reais dos alunos e suas escolas, pois a promoção automática elevou as estatísticas, mas não o nível de conhecimento dos alunos. Além disso, não se pode pensar que a aplicação de recursos educacionais e mudanças metodológicas solucionem estes problemas.

O discurso oficial dos PCNs procura apresentá-los como um documento optativo, que respeita a competência dos estados e municípios, como também a dos professores para tomar decisões e propor ações que persigam um ensino de qualidade. Entretanto, o fato de especificar detalhadamente os objetivos a serem cumpridos (BRASIL, 1997, p. 67), bem como os conteúdos (p.73), as formas de avaliação (p.81) e as metodologias a serem aplicadas (p. 93), revela que se trata na verdade, de mais “um recurso teórico, antecipatório das possíveis e esperadas críticas, do que de um princípio efetivo” (UFRGS, 1997, p. 234). Mesmo mostrando-se o documento como optativo, na prática o que tem acontecido é uma política voltada a atender às recomendações dos PCNs, as quais podem ser traduzidas na elaboração dos livros didáticos, nos cursos de aperfeiçoamento de professores, na avaliação do SAEB, no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, entre outras iniciativas, tornando “obrigatória, de forma velada, a implantação dos PCNs por parte das escolas, para que não se saiam mal na avaliação” (PERONI, 2003, p. 118).

Acrescentam ainda que num país com tantas diferenças culturais, os PCNs foram pensados e elaborados como forma de garantir a educação para todos, respeitando a diversidade cultural do país e propiciando o acesso de todos ao conhecimento, para que tenham igualdade de direitos, que leve à construção da cidadania. Seu uso não foi considerado obrigatório, mas apresentaram-se de forma aberta e flexível, possibilitando adaptações necessárias a cada realidade regional. Mesmo admitindo as diversidades regionais presentes no país, o documento possui um caráter nacional, pois estabelece como princípio da igualdade de todos, “o acesso à totalidade dos bens públicos, entre os quais o conjunto dos conhecimentos socialmente relevantes” (BRASIL, 1997, p. 13).

Os PCNs destacam ainda que a escola deve propiciar aos alunos acesso a todas as formas de recursos culturais importantes para o desenvolvimento da sua cidadania, incluindo conhecer a si mesmo e aos outros. Desta forma eles poderão respeitar as individualidades de cada grupo e o meio ambiente e garantir sua saúde e educação sexual (BRASIL, 1997, p. 47).

Defende-se como primordial desenvolver projetos educacionais que permitam um horizonte inesgotável de possibilidades dentro da escola, onde o indivíduo possa desenvolver todas as suas potencialidades, sem ficar condicionado a uma determinada formação para o futuro. Em razão da constante readequação do trabalho, decorrente das transformações da sociedade, para que a escola alcance seu objetivo é necessário preparar o aluno para desenvolver novas capacidades e competências, que permitam a ele interagir com a sociedade contemporânea, onde a relação entre conhecimento e trabalho exige que o indivíduo aprenda a aprender cada dia mais. Ou seja, que busque, constantemente, atualizar-se frente às necessidades sociais que emergem a cada dia.

Os PCNs atribuem ao professor a tarefa de desenvolver nos alunos capacidades de ordem cognitiva, física, afetiva, de relação interpessoal e inserção social, ética e estética, tendo em vista uma formação ampla (BRASIL, 1997, p. 67). Essa postura do professor é a adequada e necessária para formar indivíduos que respondam de forma solidária aos valores sociais construídos, porém ameaçados pelos problemas da sociedade e seus avanços tecnológicos. Neste sentido, os Parâmetros propõem um ensino que não utilize o conteúdo como um fim em si mesmo, mas como um meio de desenvolver capacidades individuais para que os alunos possam incorporá-

lo e responder aos desafios da sociedade contemporânea. Para tanto, é necessário selecionar os conteúdos e adequá-los a cada realidade (BRASIL, 1997, p. 73).

Como agente social que busca atender às necessidades da sociedade atual, a escola precisa propiciar condições de cultivar os bens culturais e sociais, visando suprir as necessidades de todos os envolvidos no processo educativo. Desta forma, o aluno vivenciará situações que lhe proporcionem uma aprendizagem contínua, a qual lhe permitirá se desenvolver psiquicamente, compreender o meio em que vive e interagir neste mundo de maneira eficiente.

Pode-se perceber que os PCNs, mesmo se apresentando como optativos e flexíveis às adaptações necessárias a cada região, dizendo que constituem apenas uma sugestão de ensino, acabam denunciando sua imposição, por serem tão descritivos e específicos no seu conteúdo.

Professores da Faculdade de Educação da UFRGS (1996, p.115), ao analisarem os PCNs, a pedido do MEC, assim se referem a esta questão:

Não conseguimos ver como um conjunto de “parâmetros” tão minuciosamente especificado possa ser caracterizado como flexível. Ao mesmo tempo, é difícil perceber como um “guia” curricular possa se prestar facilmente a modificações e adaptações, ainda mais quando se considera o caráter claramente compulsório que vem marcando sua implantação nos diversos estados.

Por outro lado, a existência de vários “brasis”, torna ainda mais diluídas as propostas contidas nos PCNs, de acordo com o parecer dos professores da Faculdade de Educação da UFRGS (1996, p. 108 –110).

Considera-se, portanto, que os PCNs caracterizam-se como um verdadeiro sistema de avaliação, que busca estabelecer metas e avaliar os resultados. Na verdade, de acordo com o Parecer da UFRGS (1996, p. 232, grifo nosso), “seria possível caracterizar os presentes parâmetros não apenas como currículo (nacional), mas até mesmo *como um grande e nacional Plano de ensino*”. Não é demais lembrar que, ao estabelecer um sistema de avaliação, os PCNs tornam-se uma peça fundamental para garantir que sejam cumpridas as políticas educacionais das agências internacionais.

Observa-se que o citado documento enfatiza a necessidade de formar um indivíduo que seja capaz de adaptar-se às transformações e exigências do mercado de trabalho. Desta forma, articula-se a idéia de que a escola deve disponibilizar os conhecimentos necessários à sociedade atual, deixando ao encargo de cada um a busca destes conhecimentos, o que vai depender basicamente da maior ou menor capacidade do indivíduo em particular.

Percebe-se que a educação básica concebida nos PCNs está relacionada à possibilidade de os indivíduos alcançarem as qualificações necessárias para inserir-se no mercado de trabalho, qualificação esta entendida como mão-de-obra para atender às demandas do mercado.

Considera-se que os PCNs também seguem as diretrizes presentes nos documentos produzidos pela Cepal, ao implementar reforma da educação brasileira para adequá-la à oferta dos conhecimentos e habilidades específicas requeridos pelo sistema

produtivo, pressupondo vinculações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e Caribe.

Percebe-se, destarte, que a concepção neoliberal, que atrela a educação ao desenvolvimento econômico, define as reformas educacionais dos anos de 1990 nos países em desenvolvimento. Isto pode ser observado nos documentos aqui estudados, ficando evidente que diretrizes de conferências e declarações elaboradas sob os auspícios das agências internacionais nas últimas décadas são os parâmetros para a elaboração das políticas educacionais do Brasil.

De acordo com Neves (1999, p. 134), “a educação brasileira, portanto, se direciona, organicamente para efetivar a *subordinação* da escola aos interesses empresariais na ‘pós-modernidade’” (grifo da autora). Ou seja, a educação é colocada como subordinada ao mercado, cabendo a ela a tarefa de ampliar o mercado consumidor, tanto de produtos quanto da ideologia neoliberal. Trata-se de papel de manutenção da estabilidade política para garantir a governabilidade, o que revela um atrelamento às doutrinas das agências internacionais, que consideram a pobreza como um dos entraves à estabilidade da sociedade capitalista. Nada há de surpreendente, assim, na tarefa atribuída à educação de administrar estes conflitos, mediante a inculcação de conceitos e atitudes que criem o consenso necessário à manutenção da ordem capitalista.

A focalização sobre a educação básica expressa nos documentos oficiais analisados, os quais foram produzidos a partir dos anos 1990, traduz uma concepção que estabelece a relação desta com o desenvolvimento econômico

demandado pelos atuais padrões de qualificação profissional. Ou seja, “a Educação Básica, entendida como capacidade de leitura e escrita e domínio dos cálculos matemáticos elementares, passou a ser indispensável aos processos de formação em serviço” (TAVARES, 2002, p. 169). Com isso, pode-se concluir que a centralidade na educação básica não objetiva promover o saber e a pesquisa para todos. O desvendamento do discurso oficial permite explicitar uma teia de relações muito mais complicadas.

Desta forma, sobressaem, na atualidade, as discussões sobre as exigências do padrão de qualificação demandado pela reestruturação produtiva e pela globalização capitalista. Assim, de acordo com Barone (1999, p. 1):

[...] mudam as demandas do trabalho, muda o perfil do emprego, busca-se um trabalhador conectado ao processo de mudança. A exigência de adquirir a capacidade de adaptação às mudanças, de compreender os novos processos técnicos decorrentes das novas tecnologias, de saber comunicar-se de forma eficiente, são requisitos que se impõem, confirmando uma lógica que privilegia a capacidade de as pessoas se adequarem às novas situações, sobretudo no que diz respeito ao aprendizado contínuo.

Neste sentido a educação aparece como promotora das oportunidades, sendo apontada pela ideologia dominante como passaporte para o progresso. Exige-se uma força de trabalho mais qualificada e apta a continuar aprendendo ao longo da vida para atender às demandas deste mercado em constante transformação. Segundo Barone (1999, p. 3):

De um lado, solicita-se o cumprimento de funções mais cerebrais – raciocínio lógico, resolução de questões e problemas que surgem no cotidiano do trabalho, disposição de estar sempre aprendendo – e,

de outro, cobra-se um novo padrão atitudinal – uma força de trabalho cooperativa, que tenha autonomia, seja comunicativa e, sobretudo, que se identifique com a empresa. Insere-se nesse contexto o tema da educação. Insistentemente presente no discurso de amplos e diferentes segmentos da sociedade, atribui-se, sobretudo à educação básica de caráter geral, o papel estratégico de promover o desenvolvimento das novas capacidades requeridas do trabalhador.

Esta abordagem centrada no indivíduo pode ser observada na utilização do termo empregabilidade, tão difundido na atualidade, o qual se refere à capacidade do indivíduo de manter-se empregado ou de buscar novos empregos, estando sempre atualizado quanto aos requisitos necessários para atender ao mercado. Quando não consegue, a culpa recai sobre ele, por não ser qualificado o suficiente para manter-se empregado. Oliveira (2000, p. 226) explicita que o conceito de empregabilidade responsabiliza o trabalhador pela sua condição de desempregado. “O trabalhador é o culpado pelo seu desemprego ou pela sua falta de emprego, já que ele não atende às demandas do mercado de trabalho, seja por maiores especializações, escolaridade ou nível salarial.”

Sobre este conceito, Noronha (2002, p. 75) pondera que, para ser empregável, o indivíduo “precisa de modo contínuo procurar a sua capacitação para que seu perfil se torne ‘adequado’ às exigências de um mercado extremamente volátil e perverso na incorporação-exclusão dos trabalhadores do processo de trabalho”.

Frigotto (2001, p. 49) se posiciona quanto à responsabilidade posta ao indivíduo pelo seu desemprego ao afirmar:

As propostas de educação básica e formação técnico-profissional, sob o ideário das habilidades e competências para a empregabilidade, requalificação e reconversão, tal como postas hoje, desvinculadas de uma proposta democrática e pública de

desenvolvimento que integre um projeto econômico, político e cultural com uma clara geração de empregos e renda, ou, para os que lutam por relações sociais de novo tipo (socialista), reduzem-se, predominantemente, a um invólucro de caráter ideológico.

Percebe-se a intenção de transferir ao trabalhador a responsabilidade pela obtenção do seu emprego, não sendo considerado nenhum outro fator como responsável pela questão do desemprego. O fato demonstra que o modelo de competência atrelado à noção de empregabilidade revela aspectos que acentuam um modelo de ensino dual e excludente.

Com estas colocações, pode-se dizer que as políticas públicas para a educação implementadas a partir dos anos de 1990 no Brasil caracterizam-se por um discurso sobre a necessidade de reformas educacionais embasado na ideologia neoliberal, o qual vem sendo orquestrado no país pelo MEC, seguindo as recomendações de organismos internacionais.

Considera-se, destarte, que as reformas educacionais da década de 1990, realizadas no Brasil a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, orientaram-se por três mecanismos:

1) a descentralização, que envolve redefinição das atribuições das esferas do Poder Público, no sentido de canalizar recursos. 2) novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado a fim de atrelar a educação às novas condições tecnológicas e as novas frentes de trabalho e 3) a focalização no ensino fundamental (TAVARES, 2002, p. 187).

Estas reformas resultaram nos documentos oficiais aqui analisados, os quais impõem a necessidade de a educação adequar-se às exigências do capital no atual

estágio de desenvolvimento, dando ênfase especial à educação básica, por ser considerada indispensável à manutenção da sociedade capitalista.

Esta readequação da educação brasileira foi regida por premissas econômicas e políticas e buscaram sobretudo dotar os “sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto nos gastos do setor público”, com o propósito de “cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal” (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Esta reforma na educação brasileira foi influenciada pelo assessoramento do Banco Mundial, que atribui ao ensino primário maior taxa de retorno econômico individual e social, o que explica a focalização do gasto público no ensino fundamental em detrimento da Educação Infantil, do Ensino Médio e de modalidades de ensino como Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial. O Fundef foi o instrumento utilizado para operacionalizar essa prioridade.

O objetivo foi reduzir o gasto público, centrando-se na educação básica, com vista a aumentar a eficiência do sistema de ensino, através da ampliação da cobertura, melhora do fluxo escolar e elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos. Para atingir esses fins, a reforma implementada na segunda metade da década de 1990 seguiu os mesmos princípios aplicados às demais políticas sociais públicas, como saúde e previdência social: a descentralização da gestão e do financiamento; a focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços, a flexibilização de direitos legais e a permissão de ingresso do

setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Concomitantemente à descentralização da oferta e financiamento da educação básica, o Ministério da Educação (MEC) foi eficiente em operar a centralização das funções de regulação e controle, mediante a fixação de referências curriculares, sistemas de avaliação e de formação de professores.

Os anos 1990 na América Latina e no Brasil podem ser caracterizados como um período de amplas reformas nos sistemas públicos de ensino, englobando os vários níveis e modalidades de educação. Tais reformas estão estreitamente vinculadas à conjuntura mais geral de reestruturação capitalista, reestruturação produtiva, de redefinição do papel do Estado e de ajustes macroeconômicos implementados sob a orientação de instituições financeiras internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dar conta do proposto neste trabalho revelou-se uma tarefa árdua, principalmente quando consideramos a complexidade da apreensão histórica das relações entre o educacional, o político e o econômico. Compreender o processo que transformou a educação, especialmente a educação básica, em tema central das agendas nacionais e internacionais e em alvo principal das reformas políticas e econômicas significou inserir-nos no debate sobre os processos de construção e implementação de políticas públicas na área educacional. Entre o dito e o feito, observa-se que a ampliada concepção de educação básica da Conferência de Jomtien foi sofrendo restrições no confronto com a realidade dos mais populosos países em desenvolvimento. No Brasil o processo não foi diferente: explicitou-se o limite da ação e responsabilidade estatal com a educação básica e a redução do enfoque desta ao ensino fundamental e ao âmbito escolar formal. Modalidades não-formais, ou formais não-escolares, não foram objeto de nenhum planejamento educacional por parte dos governos da década de 1990.

Os estudos sobre as políticas sociais neoliberais revelaram que a focalização dos benefícios em alvos bem precisos e delimitados resulta numa redução de custos; por exemplo, atender uma clientela de extrema pobreza demanda recursos limitados. A distribuição de benefícios dirigidos e particularizados a setores específicos afasta o risco político de confusão com acesso universal - o que implicaria em que esses benefícios fossem considerados direitos sociais e bens públicos - e permite uma aplicação mais seletiva dos recursos e a imposição de condições aos beneficiários.

Na perspectiva neoliberal, focalizar substitui a política de acesso universal pelo acesso aos benefícios de bem-estar-social restrito a parcela menor da população.

Os estudos realizados permitiram construir subsídios para contrapor-se à retórica de “educação para todos”, reiteradamente afirmada nos documentos internacionais e nacionais. Na verdade, a prioridade à educação inicial já vinha sendo defendida pelo Banco Mundial, desde os anos 1970. A focalização no nível primário foi retomada em 1995, em documento analisado no segundo capítulo, no qual são reiteradas algumas evidências empíricas concernentes à formação de hábitos e atitudes para o desempenho profissional e a taxa de retorno econômico atribuída ao nível de ensino.

Estas evidências se transformaram em verdades absolutas, o ideal democrático de universalização da educação básica reduziu-se à oferta do nível primário, para o qual a instituição financeira recomenda prioridade no fornecimento dos seus créditos e na aplicação dos recursos públicos dos países em desenvolvimento. Quanto aos níveis seguintes, o Banco Mundial orienta que estes sejam dimensionados seletivamente.

Para tanto, ao setor público são sugeridas estratégias como a cobrança de taxas escolares, a descentralização administrativa e a gradativa transferência dos serviços educacionais para o âmbito privado. É preciso enfatizar que privatizar significa não apenas transferir a propriedade dos bens públicos ao setor privado, mas também transferir a operação e gestão dos serviços à iniciativa privada.

É possível evidenciar vinculações das políticas educacionais brasileiras em foco com

as recomendações das instituições financeiras internacionais, cuja política tem como ponto central a redução do papel do Estado no financiamento da educação e a concomitante diminuição dos custos do ensino. A pesquisa desenvolvida possibilitou a compreensão de que o “princípio de educação para todos” pode conviver harmonicamente com estratégias seletivas voltadas para a contenção do ciclo continuado de ensino e que a redução de despesas pode ocorrer via seletividade e exclusão do ensino.

No contexto brasileiro analisado, concomitantemente com o incremento do processo de privatização do aparato educacional e a subordinação dos objetivos da escola aos objetivos da empresa, veio ocorrendo a redefinição, em separado, de diretrizes para os níveis mais elevados e para a base da estrutura educacional, resultando na preservação da dualidade histórica de educação que mantém as diferenças entre as classes sociais. Em exposição sintética, no conjunto das mudanças na organização do sistema nacional de educação duas tendências podem ser identificadas: oferece-se uma escolarização mínima para aqueles que executam ou que virão a efetuar o trabalho simples, e para os que realizam ou que virão a executar o trabalho complexo de diferentes níveis oferta-se a escolarização de natureza científica e de natureza especificamente tecnológica. Diante do exposto, torna-se mais fácil compreender por que o conceito ampliado de educação básica para todos, na prática, foi reduzido para ensino fundamental e o fundamental tornou-se equivalente a ler, escrever e contar.

A política da desconcentração⁸⁸, também denominada de descentralização⁸⁹,

⁸⁸ “A desconcentração constitui em um processo de ‘dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente’. Trata-se de uma iniciativa do poder

contribui, preferencialmente, para a diminuição de custos e para a redução do papel do Estado na oferta e manutenção dos serviços educacionais. Nos documentos analisados, observa-se a redução da responsabilidade do Estado para com as políticas sociais, uma vez que propõem a divisão, ou mesmo a transferência da responsabilidade de manutenção educacional para a atividade privada e a sociedade civil, justificando ser esta uma forma de diminuir os custos e aumentar a eficiência administrativa. A reflexão realizada permitiu o entendimento de que, sob o enfoque neoliberal, a participação da comunidade na escola é recomendada como forma de estimular o custo compartilhado do ensino, o que significa fazer com que a comunidade aceite dividir as despesas escolares. Aqui se deve incluir também a discussão sobre a participação do terceiro setor⁹⁰ na educação.

Considera-se que houve um retrocesso histórico com as políticas neoliberais - as quais promovem a desconcentração e privatização enquanto mantêm a centralização da tarefa de arbitrar e avaliar os sistemas e processos educativos - no que se refere à noção de que o bem-estar-social deixa de ser responsabilidade coletiva para se tornar responsabilidade individual. Ou seja, este bem-estar sai do terreno coletivo e passa para o âmbito privado, o que significa que as pessoas, as famílias e as comunidades é que devem responsabilizar-se por “seus” problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. Nesse contexto, soluções que

central e tem como objetivo aprimorar e ampliar a eficiência e a presença desse poder. Ou seja, é perfeitamente compatível com a centralização” (RIBEIRO; GUEDES, 2000, p.26).

⁸⁹ “A descentralização constitui potencialmente, um movimento de baixo para cima e envolve necessariamente alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder decisório. Essa situação explica as dificuldades dos processos de efetiva descentralização” (RIBEIRO; GUEDES, 2000, p.26).

⁹⁰ “É um movimento associativo que envolve entidades sociais, organizações empresariais, ONG's que atuam no desenvolvimento de projetos sócio-educativos, na prestação de serviços sociais e na assessoria a organizações populares de defesa de direitos. Este movimento, considerando a desregulamentação do Estado, tem conduzido à transferência da responsabilidade pública-estatal para as comunidades, em ações de parceria com as ONG's” (LEÃO; LAGE, 2000, p.52).

passam pela filantropia, caridade, solidariedade, parcerias, terceirização, são saudadas como avançadas pelos reformadores que orientam suas intervenções para e pelo mercado.

As políticas de ajustes recomendadas pelas agências internacionais foram sendo redefinidas de acordo com os interesses e necessidades do capital internacional e, desta forma, noções como igualdade e igualdade de oportunidades, que integraram as reivindicações da luta pela democratização das instituições sociais e políticas, foram gradativamente substituídas e, muitas vezes, utilizadas como equivalentes à noção de equidade, a qual está mais vinculada à idéia de acordo (*concertación*)⁹¹ entre desiguais. O que a noção de *concertación* não explicita é que na sociedade capitalista a relação desigual ocorre entre as classes sociais.

O estudo sobre os fundamentos do liberalismo e a sua apropriação por parte dos neoliberais permitiu a compreensão fundamental de que o ponto de partida dessa doutrina é a naturalização da desigualdade individual e social. Isso significa sua incompatibilidade com a possibilidade de superação radical da origem da desigualdade social, o que ocorreria com a abolição da ordem capitalista. Esses subsídios teóricos possibilitaram enfatizar os vínculos das políticas educacionais brasileiras da década de 1990 com as políticas sociais neoliberais, evidenciando sua exata natureza, que é a de ser uma política compensatória e de ajustes voltados aos

⁹¹ “*Concertación* é a palavra-chave adotada em discursos, eventos e documentos para traduzir intenções e políticas de reajuste, bem como composições de ordem econômica, política e social de vários níveis e áreas” (BUENO, 2000, p. 75). A autora acrescenta que em educação, *concertación* pode significar confluência de vontades, consenso, coalizão, sendo que o termo possibilita manipulações “ao sabor de pressupostos teóricos e interesses nem sempre manifestos” (2000, p. 76).

setores da população em desvantagem social. Estas não têm o poder de alterar as relações estabelecidas na sociedade, nem se propõem a tal.

Ao concluir a pesquisa tivemos a compreensão mais ampla de que vincular a problemática tratada à conjuntura mais geral de reestruturação capitalista e de ajustes macroeconômicos implementados sob orientação de instituições financeiras internacionais não significa afirmar o poder absoluto de intervenção e arbitragem dessas instituições nas agendas nacionais. O que significa dizer que compreendemos que as políticas educacionais brasileiras condensam leque mais amplo de interferências e extrapolam muitas vezes as recomendações daquelas, não podendo ser reduzidas a mera execução das orientações advindas dessas agências. A consolidação de políticas (sociais) públicas representa a maneira como é exercida a função reguladora do Estado e tem relação com o processo de mediação política, envolvendo crises do processo de acumulação do capital, conflitos de classes e acordos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Toyotismo e neocorporativismo no sindicalismo do século XXI. **Outubro**, São Paulo, n. 5, p. 47- 58, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILLI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995a. p.9-23.

_____. Além do neoliberalismo. In: GENTILLI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995b. p.197-205.

_____. Lições da era neoliberal. **Revista Carta Capital**. São Paulo: Confiança, ano 9, n.213, p. 72-73, out. 2002.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 1982.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **A universidade argentina em tempos menemistas (1989-1999)**: reformas, atores sociais e a influência do Banco Mundial. 2001. 288f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Educação de São Paulo, São Paulo.

BANCO MUNDIAL. **Educação primária. Documento de política do Banco Mundial**. Washington. D.C. 1992.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versión Preliminar. Washington, D.C. Mayo, 1995.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1996)**: do plano ao mercado. EUA, Washington: Word Bank, 1996.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1997)**: o Estado num mundo em transformação. EUA, Washington: Word Bank, 1997.

BARONE, Rosa Elisa M. Educação e políticas públicas: questões para o debate. **Boletim Técnico do SENAC**, São Paulo, n.263, 1999. Disponível em: <<http://www.senac.br/boletim/boltec.263ahtm>>. Acesso em: 26 out. 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, n.6, 1994, p. 01-56, set.1994.

BATISTA, Roberto Leme. Reestruturação produtiva, ideologia e qualificação: crítica às noções de competência e empregabilidade. In: BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan (Orgs.). **Desafios do trabalho**: Capital e luta de classes no século XXI. Londrina: Praxis; Maringá: Massoni, 2003.

BÓRON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILLI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-119.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **A declaração de Nova Delhi**. Brasília, DF: MEC, 1993a.

_____. _____. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1993b.

_____. _____. OREALC. Reunião do Comitê Regional intergovernamental do projeto principal de educação para a América Latina e o Caribe. **Recomendações da V PROMEDLAC**. Brasília: MEC, OREALC-UNESCO, 1993c.

_____. _____. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução**. Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96. In: ALVES, Nilda; VILLARDI, Raquel (Org.). **Múltiplas leituras da nova LDB**. Rio de Janeiro: Dunya Editora, p. 175-206. 1999a.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal / Centro Gráfico, 1999b.

_____. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000a.

_____. **Programa Educação para Todos – (EFA-9) – Relatório Brasileiro**. Brasília: MEC/INEP, 2000b. Disponível em <<http://www.inep.gov.com.br>>. Acesso em: 4 out. 2003.

_____. Câmara de Deputados. **Plano Nacional de Educação**. 2000c. Disponível em: <<http://www.inep.gov.com.br>> Acesso em: 5 mai. 2002.

BUENO, Maria Sylvia Simões. **Políticas atuais para o ensino médio**. Campinas: Papirus, 2000.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Apresentação. In: BRASIL. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, p. 11-13, 2000.

CEPAL. **Transformación productiva com equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Santiago de Chile, mar. 1990.

_____. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad**. Santiago de Chile, Ago. 1992.

_____. **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**. Santiago de Chile, fev. 1996.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n. 3, p. 19-46, set. 1997a.

_____. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997b. p.7-34,

_____. **Notas para uma caracterização do capitalismo do fim do século XX**. São Paulo: Novos Rumos, 1999. p. 5-29.

_____. Por trás do discurso sobre a mundialização “inevitável”. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo Fagundes (Org.). **A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000. p.20-38.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

COGGIOLA, Osvaldo (Org.). Globalização e alternativa socialista. In: _____. **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997. p.109-142.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1998.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, p. 321-337, jul./dez. 2001.

FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UFRGS. Análise do documento ‘Parâmetros curriculares nacionais’. In: SILVA, Tomaz, Tadeu e Gentili, Pablo (Org.). **Escola S. A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNT, 1996. p.106 – 127.

FAURE, Edgar e outros. **Apprendre à être**. Relatório da comissão internacional sobre o desenvolvimento da educação. UNESCO. Paris: Fayard, 1972.

FERRARO, Alceu R. Neoliberalismo e políticas públicas: a propósito do propalado retorno às fontes. In: FERREIRA, Márcia Ondina; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Fragmentos da globalização na educação:** uma perspectiva comparada. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p.23-62.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Políticas educacionais do Estado do Paraná nas décadas de 80 e 90:** da prioridade à “centralidade da educação básica”. 2001. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. v. 24, n. 1. São Paulo, p. 1-24, jan/jun. 1998.

_____. O Banco Mundial e a justiça social no terceiro mundo. In: **Conferência Nacional de educação, cultura e esporte**. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de Publicações, 2001. p. 314-323.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: Gentili, Pablo (Org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: _____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 135-193.

_____. **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abri. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 maio 2003.

GÓES, Moacyr de. Voz Ativa. In: CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. 11. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Nas costas da globalização: as perspectivas dos países periféricos frente às transformações internacionais. In: FERREIRA, Maria Ondina; Gugliano, A. A. (Orgs.). **Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva comparada**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução de Adail Ibirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Tradução de: Anna Maria Capovilla; José Italo Stelle; Liane Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

JULIO, Marcelo. Crise do capital, reestruturação produtiva e qualificação profissional. In: BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan (Orgs.). **Desafios do trabalho: Capital e luta de classes no século XXI**. Londrina: Praxis; Maringá: Massoni, 2003.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LEÃO, Marilene Guimarães; LAGE, Fátima Imaculada Cunha. Conselhos Municipais de Assistência Social: limites e possibilidades. In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Controle democrático, descentralização e reforma do Estado**. Brasília: ABC/MTE/SEFOR –FLACSO/Brasil, 2000. p.31-52.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** 1998. 267f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

_____. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: **Revista do Instituto de Estudos Socialistas**, n. 3, São Paulo, p. 19-30, 1999.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. O Plano Decenal e os compromissos de Jomtien. In: BRASIL. **Educação para todos: avaliação da década.** Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 39-52.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Apontamentos para a crítica do projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil (parte I). **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v.3, n.1, p.63-79, dez. 2001.

_____. Apontamentos para a crítica do projeto neoliberal de sociedade e de educação: a realização (parte II). **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 55-70, jun.2002.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo : Boitempo, 2003.

MORAES, Reginaldo C. C. de. Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa. **Primeira Versão**, Campinas: IFCH/UNICAMP, n.73, p. 01-30, nov. 1997.

_____. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** Campinas: Autores Associados, 2000a. p.13-42.

_____. Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. **Textos didáticos**, Campinas: IFCH/UNICAMP. n. 40, p. 1-42, Jan. 2000b.

_____. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Orgs.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 133-152.

NOGUEIRA, Francis M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira: Da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel: Edunioeste, 1999.

NORONHA, Maria Olinda. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação.** Campinas: Alínea, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza.** Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 69-100.

OLIVEIRA, Ramon. **O legado da CEPAL à educação nos anos 90.** OEI – Revista Iberoamericana de Educación – De los lectores. Disponível em: <www.campus-oei.org/revista/lectores_edes.htm>. Acesso em: 25 ago. 2003.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos de 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Wáldir José; OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC.** 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. p. 15-38.

_____; VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país.** Petrópolis: Vozes, 2001.

RIBEIRO, Ricardo; GUEDES, Tais Justo Caniato. Descentralização: limites e possibilidades. In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Controle democrático, descentralização e reforma do Estado.** Brasília: ABC/MTE/SEFOR – FLACSO/Brasil, 2000. p.25-30.

ROITMAN, Marcos. Internacionalização, imperialismo e ideologia da globalização. In: FERREIRA, Márcia Ondina; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva comparada.** Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p.77-94.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia.** São Paulo: Círculo do livro; Best Seller, 1994.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas.** 4. edição. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1998.

_____. Transformações do capitalismo do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação.** Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2002a. p.13-24 (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002b.

SCHULTZ, Theodore. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SENNÁ, Luiz Antonio Gomes. A lei n. 9.394/96 e o ensino de linguagem. In: ALVES, Nilda; VILLARDI, Raquel. (Org.). **Múltiplas leituras da nova LDB: lei de diretrizes e bases da educação nacional** (Lei n. 9.394/96). Rio de Janeiro: Dunya, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto. CAMPOS, Roselane Fátima. O resgate da escola nova pelas reformas educacionais contemporâneas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80, n. 196, p. 483-493. set.dez. 1999.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes de ; EVANGELISTA, Olinda. 2. ed. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA JR. João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. **O novo discurso do Banco Mundial e o seu mais recente documento de política educacional**. 2001. Disponível em: < <http://www.anped.org/24/T055242352904.doc> >. Acesso em: 18 dez. 2001.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v.78).

SOUZA, Nilson Araújo de. **O colapso do neoliberalismo**. São Paulo: Global, 1995.

STEWART JR., Donald. **O que é o liberalismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.

TAVARES, José Newton Tomazzoni. **A política educacional da União e os currículos do ensino fundamental**: os PCNs. 2002. 202f. Dissertação (Mestrado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

TAVARES, M. C. FIORI, J. L. **(Des) ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TOMMASI, Livia; WARD, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARD, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-194.

_____. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Tradução Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

UNITED NATIONS. **Children and development in the 1990**: a UNICEF sourcebook on the occasion of de world summit for children. New York, United Nations, 1990.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

WCEFA - **Declaração mundial sobre educação para todos.** Brasília: UNICEF, abr/1990a. p.1-9.

_____ - **Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.** Brasília:UNICEF, abr/1990b. p.10-19.

WERTEIN, Jorge. Educação brasileira: um pacto nacional em construção. In: **BRASIL. Educação para todos: avaliação da década.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2000. p. 17-37 (Organização de CENPEC).

ZANARDINI, João Batista. **Os PCNs como proposição de currículo do contexto histórico, político e econômico das políticas educacionais neoliberais.** Seminário Nacional – Estados e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Paraná, 2003.