

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Fundamentos da Educação

EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS:
A PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

LEDA APARECIDA VANELLI NABUCO DE GOUVÊA

MARINGÁ
2007

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Fundamentos da Educação

**EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS: A PERSPECTIVA DAS
ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS**

Dissertação apresentada por LEDA
APARECIDA VANELLI NABUCO DE
GOUVÊA, ao Programa de Pós-Graduação em
Educação, Área de Concentração: Fundamentos
da Educação, da Universidade Estadual de
Maringá, como um dos requisitos para a obtenção
do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª.: AMÉLIA KIMIKO NOMA

**MARINGÁ
2007**

LEDA APARECIDA VANELLI NABUCO DE GOUVÊA

**EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS: A PERSPECTIVA DAS
ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS**

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª.: Amélia Kimiko Noma (Orientadora) - UEM

Prof. Dr.: João Ferreira de Oliveira - UFG

Prof^ª. Dr^ª.: Irizelda Martins Souza e Silva - UEM

Março 2007

Dedico este trabalho a Norma, minha mãe, uma mulher maravilhosa que soube me educar com sabedoria e sensibilidade e a Heitor, meu pai, que me ensinou a ter nos livros uma fonte de conhecimento e prazer.

AGRADECIMENTOS

À professora Dr^a. Amélia Kimiko Noma, que, durante todo o processo desta pesquisa, orientou-me de forma primorosa, instigando a reflexão e análise em torno do objeto de investigação, dando-me apoio intelectual e motivação pessoal, no que demonstrou tanto sua competência teórica como seu compromisso profissional.

Aos professores Dr^a. Irizelda Martins Souza e Silva e Dr. João Ferreira de Oliveira, membros da banca examinadora, pelas contribuições e sugestões valiosas para o desenvolvimento deste trabalho.

À professora Dr^a. Aparecida Marcianinha Pinto, pela sua contribuição e dedicação na leitura deste trabalho para o exame de qualificação.

À professora Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, que, além de sua contribuição intelectual e análises aguçadas, presenteou-me com seu sorriso simpático e acolhedor.

À professora Maria de Lourdes Longhini Trevisani, pela esmerosa revisão do texto.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração Fundamentos da Educação, pelos ensinamentos recebidos e pela contribuição para a minha formação acadêmica;

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em História, Estado e Educação, com quem dividi meus anseios e compartilhei estudos e processos da pesquisa.

À Leni Terezinha Marcelo Pinzan, minha amiga e colega de percurso, com quem compartilhei as incertezas, angústias, desafios, conquistas e alegrias.

Ao meu amor Sérgio, pelo carinho que me fortalece, pelo estímulo que me encoraja a enfrentar os desafios e pela compreensão durante minhas ausências.

GOUVÊA, Leda Aparecida Vanelli Nabuco de. **EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS: A PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS**. 255 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2007.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo a educação formal de mulheres e meninas na perspectiva da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). O seu objetivo geral é apreender os fundamentos, as diretrizes e as recomendações para a educação feminina, tendo como base a análise de documentos pertinentes provenientes das citadas organizações multilaterais produzidos a partir de 1990. Analisa criticamente as recomendações, propostas e direcionamentos estabelecidos pelas agências internacionais e regionais que incidem nas políticas sociais dos países, a fim de apreender como problemática da pesquisa qual a funcionalidade atribuída à educação formal das mulheres e meninas, à qual são incorporadas preocupações econômicas, morais e éticas no combate à pobreza, a produção da equidade, justiça social, entre outros. Por utilizar-se da abordagem histórica, parte do pressuposto de que, para a análise almejada, é fundamental a mediação entre o objeto em estudo e o contexto onde são geradas as análises, formulações e recomendações referentes à educação formal das mulheres. Se o propósito é explicar a sua determinação social em condições históricas específicas, a apreensão das relações entre o educacional, o econômico e o político só pode ser concretizada com a contextualização das questões analisadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas. A investigação ancora-se na análise de conteúdo dos documentos selecionados, um diálogo crítico é estabelecido com as fontes e os dados são problematizados à luz da literatura pertinente. Os textos selecionados são abordados como unidades de análise que possibilitam o acesso ao discurso para a apreensão da política concernente às agências, concebendo-os como registros de diagnósticos, prioridades, direcionamentos e orientações para a agenda política dos países membros da Organização das Nações Unidas. Realizam-se reflexões e questionamentos acerca de políticas públicas na perspectiva de gênero e que integram as denominadas políticas de ações afirmativas. Trata da desconstrução teórica do aparentemente consensual discurso, visando superar as explicações reducionistas da chamada “feminização da pobreza”, que passa a ser considerada como causa da perpetuação do ciclo da pobreza e não como resultante dos movimentos de acumulação, expansão e reprodução do capital. Considera-se que a retórica de defesa da educação feminina, para além de conter uma preocupação humanitária e uma sensibilização com a questão das mulheres, está a legitimar a implementação de políticas neoliberais e expressa a busca de soluções para os problemas e contradições gerados estruturalmente pelo capitalismo, por intermédio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências. Destarte, franqueia-se a naturalização da ordem social capitalista e a questão social é transformada em objeto de ação moralizadora e a tradição conservadora amolda-se às exigências do processo de legitimação da mundialização do capital.

Palavras-chave: Educação formal. Educação feminina. Políticas educacionais. Agências multilaterais. Políticas neoliberais.

GOUVÊA, Leda Aparecida Vanelli Nabuco de. **WOMEN AND GIRL'S FORMAL EDUCATION: THE PERSPECTIVE OF MULTILATERAL ORGANIZATIONS.** 255 f. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Prof^ª: Dr^ª. Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2007.

ABSTRACT

The object of this study is the women and girl's formal education in perspective of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Bank (WB), Inter-American Development Bank (IDB), Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC). The main objective is to apprehend fundamentals, guidelines and the recommendations for the feminine education, analyzing pertinent documents of these mentioned multilateral organizations, produced since 1990. It's analyze the recommendations, proposals and directions critically, established for the international and regional agencies that influence in the social politics of countries, in order to apprehend as research problem which is the functionality attributed to women and girl's formal education. Which is incorporated economical concerns, moral and ethics in combat to the poverty, the production of justness, social justice, among others. For using the historical approach, from the point that for the aimed approach, It's necessary the mediation between the study object and the context where the analysis are generated, formulations and recommendations referring to women's formal education. If the purpose is to explain their social determination in specific historical conditions, the apprehension of the relationship between education, economical and the politician, it only can be rendered with the contextualization of the analyzed subjects in historical time and space that were produced. The investigation is anchor in the analysis of content in the selected documents, it is established a critical dialogue with the sources and the data are problematized to show off pertinent literature. The selected texts are approached about units of analysis that make possible the access for the apprehension of the politics concerning agencies, conceiving them as registrations of diagnoses, priorities, directions and orientation for the political schedule of countries, members of United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), It takes reflections and are questionable about public politics of affirmative actions. It treats of the theoretical deconstruction of the apparently consensual speech, waiting to aim explanations about the called "feminization of poverty"; it's considered as cause of the perpetuation of poverty cycle, and not because of the result from accumulation movements, expansion and reproduction of the capital. It's considered that rhetoric of defense for feminine education, besides contain a humanitarian concern and a sensitization with the women's education, it's legitimate the implementation of neoliberal and expressed politics, the search of solutions for the problems and contradictions generated by the capitalism, through adjustments done strictly in the effects and consequences. Thus, the naturalization of the capital social order is exempted, and the social subject is transformed in moralist's action, and conservative tradition gets used to the demands of the process of legitimating of the capital monopolist's order.

Key-words: Formal education. Feminine education. Educational policies. Multilateral agencies. Neoliberal policies.

LISTA DE SIGLAS

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CDC - Convenção sobre os Direitos da Criança

CEDAW – *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*

CEFDm - Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CICDI - Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos

CIDESC - Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CIDCP - Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

CII - Corporação Interamericana de Investimento

CONFITEA - Conferência Mundial de Educação de Adultos

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

EFA – *Education for all*

EPT - Educação para Todos

EPU - Educação Primária Universal

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUMIN - Fundo Multilateral de Investimento

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IDA – Agência Internacional de Desenvolvimento

IDG - Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFC - Corporação Financeira Internacional

IPG - Índice de Paridade Gênero

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC - Organização Mundial de Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

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

UNGEI - Iniciativa das Nações Unidas para a Educação de Meninas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA: PRIORIDADE NA AGENDA POLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS.....	21
2.1	AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A CONSTITUIÇÃO DE SUAS AGENDAS.....	21
2.1.1	A educação de mulheres e meninas na agenda política das agências multilaterais.....	26
2.1.2	Feminização da pobreza.....	35
2.1.3	A perspectiva de gênero nas políticas sociais.....	37
2.2	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	41
2.2.1	A reestruturação produtiva.....	48
2.2.2	Neoliberalismo e políticas neoliberais.....	51
2.2.3	Reformas orientadas para o mercado: ajuste estrutural para os países “em desenvolvimento”.....	56
2.2.4	As políticas educacionais neoliberais.....	62
3	A EDUCAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA DA UNESCO.....	68
3.1	A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO).....	68
3.2	CONFERÊNCIAS E FÓRUMS INTERNACIONAIS SOBRE EDUCAÇÃO...	76
3.3	RELATÓRIO JACQUES DELORS.....	79
3.4	EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS PLANOS SEXENAI E BIENAI DA UNESCO..	83
3.4.1	Plano a Médio Prazo – 1990-1995.....	86

3.4.2	Estratégia a Médio Prazo – 1996-2001.....	89
3.4.3	Estratégia a Médio Prazo – 2002-2007.....	94
3.5	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL – 2003/2004.....	102
4	A PERSPECTIVA DO UNICEF PARA A EDUCAÇÃO FEMININA.....	114
4.1	O FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF).....	114
4.2	PROGRAMAS DO UNICEF PARA A EDUCAÇÃO DE MENINAS.....	117
4.3	A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS DOCUMENTOS DO UNICEF.....	118
4.3.1	Encontro Mundial de Cúpula pela Criança – 1990	118
4.3.2	Situação Mundial da Infância 2004: meninas, educação e desenvolvimento.....	119
4.3.3	Progresso para a Infância: um balanço sobre o ensino primário e a paridade entre os gêneros – 2005	121
4.3.4	Alcances e perspectivas de gênero na educação – 2006.....	123
4.3.5	Situação Mundial da Infância 2006: excluídas e invisíveis	126
4.3.6	Situação Mundial da Infância 2007: mulheres e crianças, o duplo dividendo da igualdade de gênero	129
5	A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS MULTILATERAIS: BANCO MUNDIAL E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO.....	144
5.1	A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DO BANCO MUNDIAL.....	144
5.1.1	O Banco Mundial.....	145
5.1.2	Educação de mulheres e meninas.....	148
5.1.3	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1990.....	149
5.1.4	Prioridades e estratégias para a educação – 1995.....	152
5.1.5	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1995.....	157
5.1.6	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2000/2001.....	161
5.2	A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO.....	169

5.2.1	O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	170
5.2.1.1	Departamento de Desenvolvimento Sustentável.....	173
5.2.2	Documentos de Estratégias do BID: conceitos, fundamentos, orientações políticas e a importância da educação das mulheres.....	174
5.2.2.1	Crescimento Econômico Sustentável – 2003.....	175
5.2.2.2	Redução da pobreza e promoção da equidade social – 2003.....	177
5.2.2.3	Para Sair da Pobreza – 1998.....	179
5.2.2.4	Modernização do Estado – 2003.....	182
5.2.2.5	Desenvolvimento Social – 2003.....	184
5.2.3	A educação nos documentos de Estratégia do BID.....	187
6	A EDUCAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA DA CEPAL.....	196
6.1	A COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL).....	196
6.1.2	Unidade Mulher e Desenvolvimento da CEPAL.....	199
6.2	A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS DOCUMENTOS DA CEPAL.....	200
6.2.1	Transformação Produtiva com Equidade – 1990.....	201
6.2.2	Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade – 1992.....	204
6.2.3	Equidade e Transformação Produtiva: um enfoque integrado - 1996.....	206
6.2.4	Equidade, Desenvolvimento e Cidadania – 2000.....	208
6.2.5	Panorama Social da América Latina 2002/2003 –2003.....	210
6.2.6	Caminhos para a Equidade de Gênero na América Latina e Caribe.....	211
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	230
	REFERÊNCIAS.....	237

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a educação formal de mulheres e meninas na perspectiva das seguintes organizações multilaterais: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). O objetivo geral é apreender os fundamentos, as diretrizes e as recomendações para a educação formal das mulheres e meninas¹, por meio da análise de documentos produzidos no âmbito das referidas agências a partir de 1990.

Considera-se como educação formal a educação que corresponde à educação escolar, desenvolvida, predominantemente, mediante o ensino em instituições próprias. Portanto, nesta dissertação, quando se utiliza o termo educação formal das mulheres e meninas, refere-se à educação escolar ou aos processos formativos que se desenvolvem na escola, mais especificamente a pertencente ao sistema público de ensino, cuja organização e funcionamento dependem de políticas implantadas e implementadas pelos governos federais, estaduais e municipais.

As instituições multilaterais estudadas nesta pesquisa foram escolhidas por terem vinculações diretas e indiretas com a conformação das políticas educacionais ulteriores a 1990 nos países da América Latina. A sua relevância para o estudo de questões educacionais justifica-se pela sua importância financeira, política e ideológica, resguardadas as especificidades de atuação das mesmas. Vinculadas a elas ou a serviço destas, existem equipes de pesquisadores, profissionais, técnicos que produzem estudos diagnósticos e analíticos da conjuntura latino-americana, fixando, a partir daí, diretrizes para a ação e indicando os pontos estratégicos nos quais os governos devem intervir política e economicamente. Dentre estes pontos, destaca-se a propalada política de educação para todos e, em específico, a educação de mulheres e meninas como estratégia de erradicação da pobreza, consubstanciada em políticas de gênero e de ações afirmativas.

Em relação à educação de mulheres e meninas, as referidas agências foram determinantes para alçá-la ao patamar de prioridade no movimento de educação básica

¹ Nesta dissertação, concebem-se como similares os termos educação feminina, educação de mulheres, educação de meninas.

para todos. Embora a exclusão das mulheres e meninas do sistema educacional seja um fenômeno social há muito denunciado pelo movimento de mulheres e movimentos feministas, foi nos anos de 1990 que esta especificidade educacional foi incorporada com ênfase nas políticas educacionais. Portanto, da forma como vem se configurando, é um tema relativamente recente na área educacional.

A questão da educação feminina, no período indicado, não abrangeu apenas uma campanha internacional para incluir as mulheres e meninas nos sistemas de ensino nacionais. A inclusão da educação feminina, como problemática a ser resolvida pelas políticas educacionais, derivou de duas situações específicas.

De um lado, houve a absorção das reivindicações dos movimentos sociais ligados às mulheres a fim de romper com a tradicional veiculação de estereótipos femininos nos materiais didáticos e na relação ensino-aprendizagem. Estes estereótipos são pertinentes ao entendimento que às mulheres caberiam funções sociais específicas derivadas da esfera reprodutiva, ou seja, o papel da mulher no lar se relacionaria com a sua representação como mãe e esposa, cuja existência estaria limitada a esses papéis domésticos. Por conseguinte, junto com a campanha para a inclusão das mulheres e meninas na escola, também se reivindicou uma rearticulação nos livros e materiais didáticos, excluindo todo tipo de estereótipo feminino explícito ou implícito em seus conteúdos. De outro lado, a questão da educação das mulheres emergiu como necessidade do sistema capitalista em resolver um problema social denominado “feminização da pobreza”. Este termo surgiu das análises estatísticas que passaram a revelar que o processo de empobrecimento estaria atingindo com mais intensidade as mulheres.

À “feminização da pobreza” também se associaram os estudos relativos ao mercado de trabalho feminino². Nestes, vêm sendo registrado que as mulheres são vítimas de imposições empregatícias que lhe atribuem um menor valor, para sua força de trabalho, em relação à força de trabalho masculina. Há referências a uma divisão sexual do trabalho³, operada pelo capital dentro do espaço fabril, em que as atividades de concepção ou aquelas baseadas em capital intensivo são preenchidas pelo trabalho masculino, enquanto aquelas dotadas de menor qualificação, mais elementares e freqüentemente fundadas em trabalho intensivo, são destinadas às mulheres trabalhadoras.

² Consultar: Antunes (2002), Nogueira (2004) e os estudos sobre a condição da mulher no mercado de trabalho desenvolvidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

³ Fundamenta-se em Hirata (2002).

Na interface da relação entre educação e mercado de trabalho, na qual os discursos empresariais⁴ são substanciosos em afirmar que as melhores vagas no mercado de trabalho são destinadas aos mais aptos e capacitados educacionalmente, as mulheres são novamente prejudicadas. Estudos estatísticos⁵ revelam a disparidade entre a qualificação das mulheres e os salários recebidos, que são menores em comparação com os homens, que apresentam a mesma qualificação e recebem melhores salários. Na era da reestruturação produtiva do capital, o aprofundamento do desemprego e a informalidade têm maior impacto para as mulheres. Estas, além de participarem na população economicamente ativa a fim de complementar a renda familiar, estão, cada vez mais, tornando-se as únicas a proverem, com seus baixos salários, as necessidades básicas da família.

A educação das mulheres, nesta situação de empobrecimento feminino, vem sendo propalada, sobretudo pelas agências multilaterais, como a estratégia mais importante para a diminuição da pobreza. Qualificar as mulheres para o mercado de trabalho é especialmente importante para diminuir as taxas de fecundidade e propiciar condições para que elas atendam às necessidades de saúde e educação de seus filhos. Estes são os aspectos principais presentes na retórica discursiva das agências multilaterais estudadas.

Nesta dissertação, considera-se que a educação das mulheres e meninas, tal qual vem se reafirmando nos discursos das organizações multilaterais, bem como nos discursos nacionais, não provem de uma sensibilização das autoridades governamentais e instituições internacionais em relação à tradicional discriminação relativa ao sexo feminino.

A problemática desta pesquisa está delimitada à funcionalidade que a educação formal das mulheres e meninas adquire na perspectiva das organizações multilaterais. Assim, indaga-se qual o significado histórico das, aqui, denominadas funções de reparação, de equalização e de qualificação atribuídas à educação feminina⁶ e às quais são incorporadas preocupações econômicas, morais e éticas no combate à pobreza, a produção da equidade, justiça social, entre outros.

Outrossim, argumenta-se que, para além das referidas funções, há uma outra importante funcionalidade que não é propalada pelas agências, trata-se da função

⁴ Destacam-se Mateos (2005) e Futema (2006).

⁵ Consultar SESI (2005), Lavinias (2001).

⁶ A inspiração e a fundamentação teórica para a discussão dessas funções foram buscadas no Parecer CEB 11/2000 referente às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (SOARES, 2002).

ideológica, que esta pesquisa pretende evidenciar. Destarte, os questionamentos interligados que orientam a análise são: 1) a retórica contida nas recomendações das agências internacionais e regionais para a educação das mulheres não estaria naturalizando a pobreza que as afeta, tornando a “falta de educação formal” o fator precipitante do processo de empobrecimento humano em escala mundial ?; 2) a compartimentalização dos problemas sociais, na medida em que são diagnosticados e analisados por indicadores desagregados por sexo, a fim de priorizar ações governamentais nos pontos críticos, estaria servindo como sustentação às políticas sociais focalizadas conforme os direcionamentos neoliberais?; 3) ancorando-se teoricamente em Mészáros (2002), a fetichização das questões sociais pode ser tomada como evidência de que as políticas sociais de cunho neoliberal, ao implicarem necessárias ações remediadoras, encaminham soluções para os problemas e contradições gerados estruturalmente pelo capitalismo por intermédio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências?

A partir de 1990, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foram realizados vários eventos internacionais que trataram de questões diretamente relacionadas com os problemas sociais decorrentes da situação de pobreza mundial. Assim, temas como educação, infância, meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social mobilizaram governos e organizações, governamentais e não-governamentais, chamando a atenção para problemas sociais de interesse mundial e que estavam a exigir uma solução em caráter de emergência. Nos documentos que derivaram de cada um dos eventos, há ênfase na necessidade de se estabelecer políticas que assegurem a educação das mulheres.

Estes eventos foram realizados no contexto de campanhas mundiais, encetadas pelas agências internacionais e regionais, sobre a necessidade de investimentos na educação básica. Assim, a educação despontou como estratégia para propiciar a inclusão social de contingentes populacionais excluídos das benesses do desenvolvimento econômico e, em consequência, a educação das mulheres foi propalada como um dos objetivos prioritários pelo movimento da educação básica para todos. Em suma, os documentos mencionados afirmam que os Estados Membros devem promover o acesso à educação básica com equidade, eliminar os obstáculos que excluem as mulheres do sistema de ensino, tanto barreiras sociais como culturais, bem como eliminar preconceitos e estereótipos que reproduzem a histórica discriminação contra o sexo feminino no contexto escolar.

Para alcançar o objetivo proposto nesta dissertação, o esforço realizado é o de

apreender e analisar em torno de que principais idéias, justificativas, linhas mestras e propostas se articulam as orientações e recomendações para a educação formal das mulheres e meninas propostas pelas organizações multilaterais pós 1990, buscando evidenciar o significado histórico e político dos fundamentos teóricos e ideológicos enunciados nas fontes investigadas.

Parte-se do pressuposto de que a análise de questões referentes à educação formal das mulheres e meninas, explicitada nas referidas fontes, não podem ser suficientemente compreendidas apenas restringindo-se a aspectos internos dos documentos utilizados. Justifica-se a adoção dessa abordagem pela constatação do incremento da influência das organizações multilaterais a partir da década de 1990, as quais, com base em diagnósticos e avaliações de países e regiões, definem diretrizes, elaboram recomendações divulgadas em relatórios, em documentos resultantes de convenções e conferências internacionais que incidem, nem sempre de forma direta, nas formulações internas de cada país no tocante às políticas públicas e sociais. Considera-se que a análise desses documentos pode intermediar a apreensão da influência dessas organizações na tomada de decisão dos governos no que se refere à definição de diretrizes para a implantação de políticas educativas no contexto nacional e na definição, articulação e orientação das agendas políticas dos países.

Destarte, considera-se fundamental a apreensão do contexto onde foram geradas as análises, formulações e recomendações referentes à educação formal das mulheres contidas nos documentos analisados a fim de compreender as vinculações entre eles e as políticas que extrapolam o âmbito educacional. A explicitação desta articulação teórica com interesses políticos e econômicos hegemônicos pressupõe um esforço teórico e metodológico que vai além da análise dos espaços institucionais em que foram elaborados os documentos em questão. O que significa dizer que, se o propósito é explicar a determinação social do objeto em condições históricas específicas, a apreensão das relações entre o educacional, o econômico e o político só pode ser alcançada pela contextualização das questões analisadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas, o que, por sua vez, implica em relacionar a problemática tratada com questões da fase monopolista de desenvolvimento do capitalismo mundial. Aqui, cabe uma ressalva, a de que, com a referida contextualização, não se busca determinar uma relação de causa e efeito e sim explicitar o cenário de referência no qual atuam os atores e autores da história que está sendo investigada.

Trata-se de pesquisa que se ancora na análise de conteúdo dos documentos selecionados, estabelece um diálogo crítico com as fontes e problematiza os dados à luz da literatura existente. Não se trabalhou com os textos em si como objeto final de explicação, os mesmos foram abordados como unidades de análise que possibilitam o acesso ao discurso para a apreensão da política, por conterem diagnósticos, prioridades, direcionamentos e orientações para a agenda política dos países membros da Organização das Nações Unidas. Sendo assim, os documentos foram tomados como objeto de interpretação e não como ponto de partida absoluto (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Nos referidos documentos, divulgados por meios impressos e digitais, encontram-se não apenas prescrições de prioridades e diretrizes a serem adotadas, mas há também, a produção de um discurso “justificador” das reformas de educação realizadas em vários países desde 1990, as quais, planejadas em outros contextos, precisavam arquitetar consensos locais para sua implementação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). As fontes utilizadas foram lidas “[...] em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos e também devem ser confrontados a outros do mesmo período e local” (BOWE; BALL, 1992⁷ *apud* SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430). Sendo assim, considerou-se essencial a investigação da ideologia, da lógica e da racionalidade que dão sustentação às prescrições de políticas.

Para diferenciar as fontes primárias selecionadas, adotou-se a classificação da Organização das Nações Unidas que categoriza os documentos em tratados, convenções, recomendações, declarações e relatórios, entre outros, conforme especificado no primeiro capítulo. Graças à política de divulgação das agências, muitos documentos importantes foram obtidos exatamente por estarem disponíveis via *Internet (online)*, em sua maioria, optou-se pela versão disponível em língua espanhola⁸. As fontes foram escolhidas em função da sua pertinência com o objeto de investigação e estão relacionadas no início dos respectivos capítulos.

⁷ BOWE, R.; BALL, S. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

⁸ Salienta-se que “[...] os seis idiomas oficiais da Assembléia Geral das Nações Unidas são: inglês, francês, espanhol, árabe, chinês e russo. Os idiomas oficiais nos outros órgãos principais variam. No Conselho de Segurança, por exemplo, eles são apenas cinco: inglês, francês, espanhol, chinês e russo (NAÇÕES UNIDAS, 2006d).

A revisão bibliográfica realizada sinalizou a existência de poucos estudos analíticos sobre a temática selecionada no Brasil. Foi o que motivou a realização desta pesquisa, o interesse em trazer à luz reflexões e questionamentos acerca da implementação das políticas públicas na perspectiva de gênero e que integram as denominadas políticas de ações afirmativas. O impulso para tal foi a constatação de que permanece, portanto, como tarefa da crítica o desconstruir teoricamente o aparentemente consensual discurso oficial, visando superar as explicações reducionistas da chamada “feminização da pobreza”, que passa a ser considerada como causa da perpetuação do ciclo da pobreza e não como consequência dos movimentos de acumulação, expansão e reprodução do capital. Assim, em atendimento a uma demanda da prática profissional docente da pesquisadora, assumiu-se a tarefa de analisar, criticamente, as recomendações, propostas e direcionamentos estabelecidos pelas agências internacionais e regionais que incidem diretamente nas políticas sociais dos países, a fim de compreender a funcionalidade atribuída especificamente à educação formal das mulheres e meninas.

A relevância desta dissertação justifica-se pela tentativa de oferecer um outro tipo de análise da questão em estudo e que explicita os limites do consenso em torno das proposições sobre a educação formal das mulheres e meninas, que se baseia em argumentos estritamente econômicos, ligados especialmente em conter o crescimento demográfico, melhorar a saúde e a nutrição da população a fim de reduzir a pobreza.

A contribuição da pesquisa também está na sua fundamentação em fontes primárias, de documentos gerados na esfera das agências internacionais e regionais, que se tornam referência para a elaboração e implementação das políticas governamentais de vários países. Portanto, tais documentos tornam-se material de grande importância para apreender influências das agências internacionais e regionais na definição dos temas de agenda internacional e nacional, cumprindo papel estratégico e técnico fundamental na articulação e na orientação das agendas políticas dos governos. O que permite argumentar que os programas de ajustes estruturais, dentre eles o da educação, mantêm vinculações com a conjuntura mais geral de reestruturação capitalista e de ajustes macroeconômicos implementados sob orientação de instituições financeiras multilaterais.

Para dar conta do proposto, esta dissertação está organizada em cinco capítulos. O primeiro foi dividido em duas partes. Na primeira, apresenta-se, de uma forma abrangente, como a educação formal das mulheres e meninas foi se constituindo como prioridade na agenda política das agências internacionais e regionais para o combate à pobreza. Na

segunda, procede-se à contextualização histórica das questões analisadas, estabelecendo vinculações com o lugar histórico, com circunstâncias temporais da vida material na qual o objeto de estudo se constituiu e foi produzido.

No segundo e terceiro capítulos, analisa-se a educação feminina na perspectiva da Unesco e do Unicef respectivamente, visando apreender e sintetizar os posicionamentos concernentes ao objeto de investigação na ótica destas agências, as quais por terem fins humanitários, seriam, portanto, “sensíveis ao social”⁹.

O quarto capítulo dedica-se a analisar o posicionamento do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) acerca da educação formal das mulheres e meninas. O intento é apreender as elaborações teóricas e as orientações de políticas destas agências financeiras multilaterais para induzir os países a incluir o atendimento educacional de mulheres e meninas na agenda política de combate à pobreza.

O quinto capítulo discute a atuação da Cepal, uma agência regional de desenvolvimento, na elaboração de recomendações de políticas sociais na perspectiva de gênero e na inclusão da educação feminina como pauta necessária na agenda política para promover as condições de desenvolvimento da região latino americana.

Com esta dissertação almeja-se contribuir para os estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa em História, Estado e Educação do qual esta autora faz parte e para o fomento da linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós_Graduação em Educação da UEM.

⁹ Expressão utilizada por Coraggio (2000).

2 EDUCAÇÃO FORMAL DE MULHERES E MENINAS NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA: PRIORIDADE NA AGENDA POLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

O objetivo deste capítulo é delimitar e contextualizar historicamente o objeto em estudo. Para tal, divide-se esta seção em duas partes. Na primeira, é feita uma primeira aproximação da discussão sobre a educação formal de mulheres e meninas como prioridade na agenda política das agências multilaterais para o combate à pobreza. Na segunda, visando ultrapassar a propensão de explicar este processo restringindo-se à esfera da questão feminina, procede-se à contextualização histórica das questões analisadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas.

Considera-se que, para iniciar a discussão sobre a inclusão da educação feminina na agenda política das organizações multilaterais, é primordial o entendimento de duas questões essenciais para subsidiar a análise pretendida: o significado de organizações intergovernamentais e a constituição das suas agendas políticas. Tratar-se-á disto na seção a seguir.

2.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A CONSTITUIÇÃO DE SUAS AGENDAS

As interconexões e relações entre os Estados capitalistas, primeiramente dadas pela circulação e distribuição mundial das mercadorias e de capital financeiro, são mediadas por articulações políticas e econômicas e derivadas, na contemporaneidade, das instituições intergovernamentais. Explica Rosemberg (2000, p. 69) que as relações internacionais entre os Estados ocorrem por diferentes e variados canais. Dentre eles estão: 1) os contatos entre chefes de Estados, governos e ministros, sobretudo das finanças e das relações exteriores; 2) relações diplomáticas bilaterais via embaixadas e consulados; 3) organizações internacionais ou regionais de cunho intergovernamental, as quais podem ser privadas sem fins lucrativos ou econômico-financeiras e 4) empresas multinacionais ou transnacionais.

As relações internacionais estabelecidas no contexto capitalista pós 1990 são

concernentes a questões diversas de aspecto econômico, político, social, técnico, entre outros. As agências intergovernamentais, também chamadas multilaterais, são as que institucionalizam as relações entre Estados (ROSEMBERG, 2000). Têm a prerrogativa, com base em consensos entre os países, de propiciar os parâmetros jurídicos, políticos e econômicos que fundamentam a dinâmica do desenvolvimento capitalista rumo a sua expansão mundial. Assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas são algumas das principais organizações intergovernamentais que medeiam as relações entre os Estados.

A Organização das Nações Unidas (ONU) ¹⁰ é uma instituição internacional formada por 191 Estados soberanos, fundada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial, com vistas à manutenção da paz e da segurança mundial, ao fomento de relações cordiais entre as nações, à promoção do progresso social, de melhores padrões de vida e de direitos humanos. Os seus membros são unificados em torno da Carta da ONU, um tratado internacional que enuncia os direitos e deveres dos membros da comunidade internacional¹¹.

Neste aspecto, a ONU tem assumido um importante papel no direcionamento da dinâmica capitalista atual, por meio da ação de suas agências internacionais e regionais que atuam, entre outras esferas, na regulamentação das relações econômicas internacionais – Grupo Banco Mundial (BM)¹² e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – e na regulamentação das relações comerciais internacionais – Organização Mundial de Comércio (OMC). Estas agências, sob a denominação de instituições intergovernamentais, têm realizado acordos gerais para a cooperação internacional em âmbito econômico e

¹⁰ Os propósitos das Nações Unidas, conforme o primeiro artigo da Carta das Nações Unidas, são: “1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns” (NAÇÕES UNIDAS, 2006a).

¹¹ As Nações Unidas são constituídas por seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Todos eles estão situados na sede da ONU, em Nova York, com exceção do Tribunal, que fica em Haia, na Holanda (NAÇÕES UNIDAS, 2006b).

¹² O Banco Mundial será objeto de um capítulo específico nesta dissertação.

social.

Dentre as agências integrantes do Sistema da Organização das Nações Unidas, existem as agências regionais, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)¹³, uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas encarregadas de promover o desenvolvimento econômico e social de sua respectiva região. A agência funciona como um centro de estudos na região, colaborando com os Estados Membros em diversas instituições locais, nacionais e internacionais na análise dos processos de desenvolvimento por meio da formulação, seguimento e avaliação das políticas públicas. As divisões da CEPAL que realizam as tarefas de análises e investigações prestam serviços de assistência técnica, capacitação e informação (CEPAL, 2006a).

Além das citadas anteriormente, ainda há as agências especializadas em áreas como educação, infância, saúde e trabalho, entre outras, e são importantes, no contexto atual, por elaborarem análises, recomendações e convenções internacionais visando ao desenvolvimento econômico e social das sociedades a elas associadas. Estas instituições¹⁴ designadas como entidades especializadas, conforme o Artigo 57 da Carta das Nações Unidas, foram “[...] criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos [...]” (NAÇÕES UNIDAS, 2006a). Dentre essas, incluem-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que serão objeto de discussão em capítulos específicos desta dissertação.

A construção da agenda política das organizações multilaterais é um processo complexo de tomada de decisões. Rosemberg (2000) especifica quatro etapas ou fases da construção da agenda política das organizações intergovernamentais. Na primeira, “[...] uma coalização mais ou menos apoiada pelo secretário da organização define uma questão como ‘problemática’, destacando a defasagem ‘entre o que acontece, o que poderia acontecer e o que deveria acontecer’”. Na segunda, “[...] a coalização qualifica o problema como sendo da alçada ou da competência da organização e da responsabilidade de seus membros”. Na terceira, “[...] a coalização introduz o problema no mecanismo de consulta e de decisão da organização”. Na última etapa, “[...] espera-se, então, a intervenção da

¹³ A CEPAL será objeto de um capítulo específico.

¹⁴ De acordo com a Carta das Nações Unidas, a ONU faz recomendações para coordenação dos programas e atividades das entidades especializadas e realiza negociações entre os Estados interessados para a criação de novas entidades que forem necessárias (NAÇÕES UNIDAS, 2006a).

organização, que pode, inclusive, ser a opção por não fazer nada” (ROSEMBERG, 2000, p. 81).

Ato contínuo a essas etapas, segundo Rosemberg (2000), mobiliza-se para a construção de consensos e dos repertórios de tais agências. Nesse sentido, “[...] a agenda impõe representações, símbolos, ritos com os quais os atores internacionais devem contar. Determina resultados políticos entre seus membros [...]” (ROSEMBERG, 2000, p. 81). Após sua definição, as agendas de orientações políticas das agências multilaterais são difundidas e implantadas nacionalmente. No geral, essa implantação ocorre na forma de programa ou projetos no campo das políticas sociais, portanto, depende muito dos atores nacionais. A divulgação e a difusão da agenda das organizações multilaterais são feitas por diferentes canais como por meio de missões, assessorias, seminários, publicações, viagens de estudo, cursos, entre outros (ROSEMBERG, 2000).

No contexto pós 1990 diante do crescimento massivo da pobreza mundial, tanto referente ao aumento dos focos de pobreza nos países desenvolvidos como pelo incremento da pobreza nos países chamados em desenvolvimento¹⁵, a pobreza tem se constituído em um tema importante, senão essencial, na agenda política das agências internacionais e regionais.

Com a definição da agenda para o combate à pobreza, na tentativa de conciliar os objetivos de uma política econômica pautada nos preceitos neoliberais¹⁶, as políticas sociais passaram a compor as recomendações das agências multilaterais para os países em desenvolvimento, como forma de intervir no processo de reprodução da pobreza nestes países.

Como assinala Sánchez (2000), uma das mudanças que se observa, a partir dos anos de 1990, é a que se refere às políticas sociais no contexto do desenvolvimento de estratégias econômicas de estabilização e ajustes. As políticas sociais estão sendo compreendidas pelas agências internacionais, regionais e pelos governos locais como programas sociais; estes, por sua vez, compreendidos como compensatórios e focalizados para os setores mais pobres. Para o referido autor, a mudança na concepção e natureza das políticas sociais implica em uma redução das estratégias destinadas a combater o problema

¹⁵ Conforme o Panorama Social da América Latina 2005, a população pobre na região latino-americana é de 213 milhões de pessoas, o que corresponde a 40,6% do total da população. Desse total, 88 milhões (16,8% do total da população pobre) são indigentes (CEPAL, 2005).

¹⁶ O neoliberalismo será discutido mais adiante neste capítulo.

da pobreza. Neste sentido, a questão da atuação do Estado frente aos problemas sociais tem sido pauta essencial nos discursos das agências internacionais e regionais que preconizam uma racionalização dos gastos públicos com o social, recomendando que as políticas sociais sejam direcionadas somente onde as necessidades sociais da população pobre são mais urgentes.

Valendo-se desta concepção de políticas sociais, a agenda política das agências internacionais e regionais vinculadas a ONU, após 1990, passou a incorporar a educação básica como prioridade. Além das agências multilaterais como a Unesco e o Unicef, que se dedicam também às questões educacionais, agências como BM e Cepal passaram a incorporar a educação em suas agendas políticas.

O Banco Mundial, embora tenha financiado projetos educacionais antes, a partir da década de 1990, ampliou sua abrangência nos investimentos em educação. Afirma Borges (2003) que houve um significativo aumento no total de empréstimos educacionais e mudanças na composição destes empréstimos dentro do setor educacional. Para o mesmo autor, durante a maior parte da trajetória do BM referente a empréstimos para a educação, estes foram destinados para a construção e provisão de equipamentos. Nos anos de 1990, o foco dos investimentos desta agência deslocou-se para questões relativas à reforma curricular e administração educacional. Esta mudança nas preocupações educacionais do BM resultou da necessidade de minimizar os custos sociais decorrentes do ajuste econômico em vários países, bem como de reduzir a pobreza. Portanto, conforme Borges (2003, p.130), “[...] a reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo declarado de aumentar a eficiência e a equidade, ganhou papel de destaque na agenda do Banco Mundial para a reforma do Estado”.

Quanto à Cepal, na sua atual agenda de “transformação produtiva com equidade”, a educação tornou-se estratégia fundamental. Oliveira (2001) destaca que, embora não seja uma instituição particularmente preocupada com a política educacional, desde os anos 1990, passou a despontar como uma das principais fontes das idéias direcionadoras das políticas educacionais na América Latina e Caribe. Para esta agência, o investimento em formação de recursos humanos é prioridade para a reestruturação produtiva, de modo a impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região.

2.1.1 A educação de mulheres e meninas na agenda política das agências multilaterais

A educação das mulheres e meninas como tema de interesse para as organizações multilaterais ganhou importância a partir da “Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher”, aprovada pela ONU em 1979. Esta convenção internacional dispôs sobre as dimensões sociais relativas aos problemas de discriminação contra a mulher e contemplou o aspecto educacional em vários de seus dispositivos. No entanto, foi a partir dos anos 1990, concomitantemente à campanha mundial de educação para todos, que a educação das mulheres e meninas foi assumindo o caráter de essencialidade para a universalização do ensino básico, bem como para o desenvolvimento econômico e social dos países chamados em desenvolvimento.

Os vários documentos provenientes de consensos estabelecidos nos foros internacionais, realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas, garantem o compromisso jurídico e político por parte dos Estados Membros a investirem na educação das mulheres e meninas. Os documentos, no seu conjunto, visam garantir que os Estados Membros se comprometam, perante a comunidade internacional, a implantar políticas governamentais que contemplem a educação feminina.

Tais documentos podem ser classificados em tratados¹⁷, convenções¹⁸, recomendações¹⁹ e declarações²⁰. As Convenções e Tratados, na sua maioria são

¹⁷ “[...] a expressão Tratado foi escolhida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, como termo para designar, genericamente, um acordo internacional. Denomina-se tratado o ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política” (BRASIL, 2006).

¹⁸ O termo Convenção costuma ser empregado “[...] para designar atos multilaterais, oriundos de conferências internacionais e que versem assunto de interesse geral [...] É um tipo de instrumento internacional destinado em geral a estabelecer normas para comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores” (BRASIL, 2006).

¹⁹ As Recomendações são instrumentos nos quais “[...] a Conferência Geral formula princípios e normas destinados a regulamentar internacionalmente uma questão, e convida os Estados Membros a adotar qualquer medida legislativa ou de outro caráter que sejam necessárias segundo as particularidades das questões de que se trata e das disposições constitucionais de cada Estado para aplicar em seus respectivos territórios os princípios e normas formulados” (UNESCO, 2004a, p. 117).

²⁰ Conforme Araújo (1996), “[...] uma declaração internacional não é um acordo ou um instrumento legal obrigatório. É, como o próprio nome sugere, uma manifestação acerca do que os Estados Membros acreditam ser direitos, uma exposição genérica de valores e princípios fundamentais, que deveriam ser respeitados por todos os governos, mas que não possuem qualquer força de lei. Apesar disso, é indiscutível que pode ser imensamente importante, já que, no caso da ONU, é adotada por consenso de Estados que somam praticamente quase que a totalidade dos países do mundo. Mesmo não possuindo força legal

elaborados no âmbito das Nações Unidas, e integram os documentos que orientam as ações de agências como a Unesco e Unicef. Ao ratificarem as convenções, acordos ou tratados internacionais, os Estados Membros assumem obrigações legais junto a Organização das Nações Unidas. Neste aspecto, estas formas de documentos são instrumentos legais que embasam juridicamente a relação dos Estados Membros com a Organização das Nações Unidas.

Se as declarações não significam compromissos jurídicos, não obstante serem instrumentos importantes no que diz respeito ao comprometimento político dos Estados Membros, elas têm “[...] apenas autoridade política, e não legal [...]” (UNESCO, 2004b, p. 27). Nas declarações, os Estados Membros se comprometem em promover e implementar políticas educacionais voltadas para atingir os objetivos e metas educacionais, adotados de forma consensual como prioridades.

Concomitantemente a algumas destas declarações, são aprovados os planos de ação ou marcos de ação, nos quais são estabelecidas as ações prioritárias, as orientações de como efetivá-las e o prazo para atingi-las. Nesse sentido, as declarações acordadas no âmbito da educação constituem-se princípios e direcionamentos políticos, que incidem diretamente nas formulações internas de cada país no tocante às políticas educacionais e são considerados os principais instrumentos internacionais em educação.

As declarações formam as bases políticas nas quais as agências multilaterais, entre elas a Unesco, se apóiam a fim de cooperar tecnicamente para auxiliar os países na formulação e operacionalização de ações, estabelecendo parâmetros e normas, que contribuam para a efetivação de políticas públicas que estejam em sintonia com seu mandato. Portanto, a Organização estabelece um contato estreito com os Ministérios da Educação dos vários Estados Membros (UNESCO, 2006).

No caso específico da educação de meninas e mulheres os instrumentos internacionais não se restringem apenas à dimensão da educação, abarcam, outrossim, a questão dos direitos humanos. Assim, para compreender a importância dada à educação feminina dentro da programação de atividades das organizações multilaterais, em especial da Unesco, é importante buscar nas convenções internacionais, relativas aos direitos humanos, as principais proposições pertinentes à educação de meninas e mulheres, pois estes documentos constituem as bases legais e o marco nos quais os demais documentos,

vinculativa em sentido técnico, é uma declaração formal sobre regras e políticas, firmada sob as bases da ética e da moral, que, por isso mesmo, tenderia a comprometer os governos que com ela concordaram”.

especificamente as declarações, se apóiam.

Considerando, também, que muitos instrumentos internacionais que abordam a educação feminina foram produzidos no contexto de conferências e outros eventos internacionais no âmbito de várias agências especializadas da ONU, apresentam-se, nesta seção, aqueles que foram significativos para a promoção da educação de meninas e mulheres. No âmbito específico da educação, os eventos patrocinados e co-patrocinados por agências integrantes do Sistema das Nações Unidas serão analisados no capítulo três.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada em 1948 pela ONU, afirma-se que “[...] todo o homem tem direito à instrução”. O direito à instrução está inserido no contexto do Artigo 2.1, que garante que “[...] todo o homem tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” (UNICEF, 2005a). O direito à educação, como direito social de homens e mulheres, tornou-se um dos eixos das ações internacionais a fim de transformar o que foi enunciado naquela Declaração em ações no plano concreto dos Estados Membros da ONU.

Embora seja considerado como um documento que não expressa uma obrigatoriedade legal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o fundamento para a formulação dos dois tratados sobre direitos humanos no âmbito da ONU e com força legal, a saber: 1) a Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos e 2) a Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A tarefa de transformar as promessas expressas na Declaração Universal dos Direitos Humanos em realidade passou a inspirar e a fundamentar as ações internacionais que tomaram duas direções principais. A primeira foi a utilização de tratados como instrumentos para garantir a observância dos direitos humanos. De 1976 a 1990, promulgaram-se vários tratados e convenções, fornecendo uma base legal abrangente de medidas necessárias para proteger e cumprir os direitos humanos. Na segunda, têm-se utilizado as declarações de conferências internacionais, realizadas pelas Nações Unidas, como instrumentos adicionais (UNESCO, 2004b).

Há dois tipos de instrumentos que indicam o compromisso internacional para com a igualdade entre os sexos na educação: os tratados internacionais que precisam ser ratificados individualmente pelos países, ou seja, dar-lhes valor legal, e as “promessas políticas”. As “promessas políticas” são desenvolvidas por meio de consenso internacional,

a fim de tornarem-se um estímulo na promoção de ações pertinentes. Neste rol de instrumentos, estão as declarações e outros instrumentos resultantes de conferências mundiais (UNESCO, 2004b).

Os tratados e convenções relevantes para a questão da educação das meninas e mulheres, no que diz respeito à igualdade entre os sexos na educação, e instrumentos com valor legal são: Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CIDECS); Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (CIDCP); Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEFDM) (UNESCO, 2004b).

A Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CIDECS) foi adotada em 1966, entrando em vigor somente em 1976. Trouxe, no seu segundo artigo, o dispositivo do comprometimento dos Estados signatários na garantia dos direitos enunciados na Convenção sem qualquer espécie de discriminação em função de raça, cor ou sexo. O mesmo tipo de referência foi feito no mesmo ano, na Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (CIDCP), que entrou em vigor em 1976, ou seja, que não haveria distinção de qualquer espécie, inclusive de gênero, na garantia dos referidos direitos por parte dos Estados signatários (UNESCO, 2004b).

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)²¹, adotada em 1989 e em vigor em 1990, é concebida, segundo a Unesco, como o tratado sobre direitos humanos mais amplamente aceito, contendo garantias sólidas ao direito à educação. Dispõe que todas as crianças têm direito à educação primária gratuita e compulsória, sem nenhum tipo de discriminação, incluindo que os níveis mais altos de educação devem ser acessíveis a todos. Inclui, nas suas disposições, a proteção à criança contra a exploração e contra qualquer trabalho que, sob outros aspectos, possa interferir na educação (UNESCO, 2004b).

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEFDM)²² foi aprovada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, entrando em vigor como tratado internacional em 1981. Esta convenção é um instrumento

²¹ “A Convenção sobre os Direitos da Criança é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 192 países. Somente dois países não ratificaram a Convenção: os Estados Unidos e a Somália – que sinalizaram sua intenção de ratificar a Convenção ao assinar formalmente o documento” (UNICEF, 2006c).

²² Até o ano de 2005, 181 países haviam ratificado a CEFDM. Teve como antecedente a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, adotada em 1972 pelas Nações Unidas.

jurídico específico sobre os direitos das mulheres e combate às diferentes formas de discriminação que atingem as mulheres. A CEDAW expõe, no seu primeiro artigo, que a expressão “[...] ‘discriminação contra a mulher’ indicará qualquer distinção, exclusão ou restrição feita com base no sexo” (CEDAW, 1979). Em referência a educação, dispõe o artigo 10 que os Estados signatários devem eliminar a discriminação contra as mulheres no campo da educação, proporcionando as mesmas condições para mulheres e homens em todos os tipos de educação: promoção da igualdade no acesso à educação continuada e programas de alfabetização funcional e da igualdade de oportunidades de bolsas de estudo e outros benefícios para a educação; redução das taxas de evasão escolar entre as mulheres; e a eliminação de estereótipos incluídos no currículo (CEDAW, 1979).

É relevante salientar que a problemática da discriminação às mulheres na esfera educacional foi contemplada pela Unesco em 1960 quando aprovou a “Convenção Relativa a Luta contras as Discriminações na Esfera da Educação” na sua XI Conferência Geral. Constitui-se, desta forma, em um documento jurídico norteador da programação das atividades da Unesco e dos Estados Membros a partir daquela data.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, “[...] contêm o mais abrangente conjunto de compromissos legalmente aplicáveis que tratam dos direitos à educação e da igualdade de gênero” (UNESCO, 2004b, p. 24). Por isso, é de suma importância o processo de ratificação destes documentos por parte dos países, uma vez que este processo concede ao tratado um *status* legal, o qual passa a ser reconhecido internacionalmente. Portanto, os países que ratificaram os referidos tratados estão legalmente obrigados a “[...] satisfazer os dispositivos relativos à igualdade de gênero e ao acesso universal à educação estabelecidos nesses dois tratados (UNESCO, 2004b, p. 25).

No outro plano de documentos da ONU, referenciados como “promessas políticas”, estão as várias declarações aprovadas em conferências internacionais realizadas, em particular após os anos de 1990. Estas conferências e fóruns mundiais configuram-se como importantes para análise da educação de meninas e mulheres, pois todas, de uma forma ou de outra, abordam a questão da educação feminina, revelando a importância que esta temática assumiu dentro de contextos temáticos específicos a partir daquele período. As declarações apresentam-se como importantes compromissos políticos dos Estados Membros em relação a várias questões sociais, incluindo aquele de promoção da educação de meninas e mulheres.

Nesta dissertação, analisam-se algumas dessas conferências e encontros mundiais, na medida em que abordam a questão da educação e da mulher como tema central. Assim, destacam-se o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, Nova Iorque, 1990; Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 1993; Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento, Cairo, 1994; Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995; Quarta Conferência Internacional sobre a Mulher, Pequim, 1995; Cúpula do Milênio, Nova Iorque, 2000.

No Encontro Mundial de Cúpula pela Criança em 1990, destacou-se que o fortalecimento do papel desempenhado pela mulher e a garantia de igualdade de direitos beneficiariam as crianças. Calculou-se que, das cem milhões de crianças, em 1990, que não recebiam a educação escolar básica, dois terços eram meninas. Diante destes dados, a cúpula assumiu a tarefa de proporcionar educação básica e alfabetização para todos, considerando-a uma das mais valiosas contribuições ao desenvolvimento de todas as crianças. Outra constatação relevante para a adoção de estratégias de ação foi a de que meio milhão de mães morrem a cada ano de causas relacionadas ao parto, o que justificou um dos compromissos formulado pela cúpula direcionado a trabalhar para fortalecer o papel e a condição da mulher, promovendo o planejamento familiar responsável, o espaçamento entre partos, o aleitamento materno e a maternidade sem riscos. Nesta Conferência, formulou-se o “Plano de Ação para a Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90”, no qual enfatizaram-se ações voltadas para a mulher, no sentido de se atingir as metas relacionadas à infância. Do plano de ação, ressalta-se o dever de aprimorar a condição da mulher e seu acesso equitativo à educação, à formação, ao crédito e a outros serviços auxiliares. Conforme as disposições do documento, a promoção da condição da mulher se constitui valiosa contribuição ao desenvolvimento social e econômico de cada nação, por isso, é imprescindível começar com as meninas. Para reverter o quadro trágico da morbimortalidade materna e infantil, a Conferência enfatizou que é preciso dar atenção especial à saúde, à nutrição e à educação da mulher (UNICEF, 1990).

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, também chamada de ECO 92, foi elaborada a “Plataforma de Ação do Desenvolvimento Sustentável” (Agenda 21). Nesta, aprovaram-se várias recomendações, estratégias e metas a respeito da integração das mulheres e a importância de sua

participação nas políticas para um meio ambiente saudável²³. Alertam para a necessidade de medidas mundiais em favor da mulher como meio para obter um desenvolvimento sustentável e equitativo (NAÇÕES UNIDAS, 2000a).

Na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, 1993, foi aprovada a “Declaração e Programa de Ação de Viena”, que enfatiza que os direitos humanos das mulheres e das meninas são partes integrantes, inalienáveis e indivisíveis dos direitos humanos universais. Os direitos humanos das mulheres e meninas passam a ser definidos como uma prioridade dos governos e das Nações Unidas. Salientou-se a importância da integração e plena participação das mulheres, quer como agentes, quer como beneficiárias do processo de desenvolvimento. Em relação à educação, esta Conferência reafirmou-a como direito humano, incluindo a necessidade de que os direitos humanos sejam conteúdos de programas educativos (NAÇÕES UNIDAS, 2000a).

Na Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento, 1994, definiu-se que a promoção da equidade e da igualdade dos sexos e os direitos das mulheres formariam a pedra angular dos programas de população e desenvolvimento. A superação das desigualdades entre homens e mulheres encontra-se no estabelecimento de políticas públicas, tanto gerais quanto específicas, que atendam às demandas próprias da mulher, em particular no que diz respeito à saúde sexual e aos direitos reprodutivos (UNESCO, 2004b).

Na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, 1995, foram recomendadas medidas para criar um contexto nacional e internacional favorável ao desenvolvimento social, à erradicação da pobreza, ao aumento do emprego produtivo, à redução do desemprego e a promoção da integração social. Dentre os dez compromissos firmados naquele evento, incluem-se a promoção e o acesso pleno e igualitário da mulher na alfabetização, na educação e capacitação, além da eliminação de todos os obstáculos que dificultam o acesso ao crédito e a outros recursos de produção (UNESCO, 2004b).

Na IV Conferência Mundial da Mulher, 1995, aprovou-se a Declaração de Beijing e a Plataforma de Ação, as quais mantiveram os compromissos direcionados às questões das mulheres aprovados em grandes eventos anteriores. Entre estes, citam-se a “Convenção da eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher”, de 1979, e as Estratégias

²³ O capítulo 24 da chamada “Agenda 21” expõe os objetivos a serem assumidos e ações a implementar pelos governos em prol da integração da mulher no desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2006c).

de Nairóbi”²⁴. Na Plataforma de Ação de Beijing adotaram-se medidas estratégicas em áreas decisivas de especial preocupação que são: a mulher e a pobreza, educação e treinamento da mulher, a mulher e a saúde, a violência contra a mulher, a mulher e os conflitos armados, a mulher e a economia, a mulher no poder e na adoção de decisão, mecanismos institucionais para o avanço da mulher, direitos humanos da mulher, a mulher e os meios de comunicação, a mulher e o meio ambiente, entre outros. A Plataforma de Ação traçou objetivos estratégicos e os Estados Membros se comprometeram a atingi-los fomentando políticas governamentais (NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Pressupondo que a pobreza e os seus efeitos atingiriam com maior intensidade as mulheres, a referida Plataforma de Ação definiu, como um dos objetivos táticos, a revisão, a adoção e manutenção de políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento que atendessem às necessidades das mulheres e apoiassem seus esforços para superar a pobreza. Com base neste objetivo estratégico, fixaram-se medidas que deveriam ser adotadas pelos governos, instituições financeiras e de desenvolvimento multilateral (inclusive BM e FMI) e organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

Em relação à educação e capacitação da mulher, reafirmou-se que a educação é um direito humano e constitui instrumento indispensável para conquistar os objetivos de igualdade e desenvolvimento. Após apresentar um panorama atual das condições de educação das mulheres, a Plataforma de Ação de Beijing fixa seis objetivos estratégicos a serem atingidos pelos governos, autoridades educacionais e outras instituições: 1) assegurar a igualdade de acesso à educação; 2) eliminar o analfabetismo entre as mulheres; 3) aumentar o acesso das mulheres à formação profissional, à ciência, tecnologia e educação permanente; 4) estabelecer sistemas de educação e capacitação não-discriminatórios; 5) alocar recursos suficientes para as reformas da educação e controlar a implementação dessas reformas; e 6) promover a educação e capacitação permanente para meninas e mulheres (NAÇÕES UNIDAS, 1996).

A transformação fundamental produzida pela Conferência de Beijing foi o

²⁴ Derivada da Conferência de Nairobi (III Conferência Mundial sobre a Mulher), realizada em 1985, “[...] as Estratégias de Nairobi foram orientadas para o futuro e para o avanço da mulher até o ano de 2000. Foi elaborada e aprovada por consenso por 157 governos participantes. As categorias de medidas básicas da Estratégia de Nairobi foram: medidas constitucionais e jurídicas; igualdade na participação social e igualdade na participação política. Essas medidas abarcaram uma ampla gama de temas, desde o emprego, saúde, educação e serviços sociais até a indústria, ciência, comunicações e o meio ambiente. Assim, um enfoque mais amplo para o avanço das mulheres onde a participação ativa das mulheres em todas as questões da vida política e social, passou a ser fundamental para se atingir as metas e os objetivos do Decênio das Nações Unidas para a Mulher” (NAÇÕES UNIDAS, 2000a).

reconhecimento da necessidade de mudar o centro da atenção antes voltado para a mulher para o de gênero²⁵. Reconheceu-se que toda a estrutura da sociedade e todas as relações entre os homens e mulheres no interior da estrutura social e institucional teriam de ser reavaliadas para ser possível a participação da mulher em condições de igualdade com o homem em todos os aspectos da vida. Ao aprovar a Plataforma de Ação de Beijing, os governos se comprometeram a incluir, de maneira efetiva, a dimensão de gênero em todas suas instituições políticas, processos de planificação e de adoção de decisões. O compromisso significava que, antes de serem adotadas decisões e executados os planos e programas, deveria ser feita uma análise de seus efeitos sobre homens e mulheres, bem como das necessidades de cada grupo. Este aspecto conduziu à inclusão da perspectiva de gênero nas políticas e programas governamentais e institucionais (NAÇÕES UNIDAS, 2000a).

As disposições sobre educação de meninas e mulheres adotadas na Plataforma de Beijing, 1995, foram reafirmadas na “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, resultante da Cúpula do Milênio, de 2000. Esta Declaração retomou os compromissos assumidos pelos governos dos países membros nas cúpulas, conferências e seções extraordinárias da Assembléia Geral das Nações Unidas, realizadas ao longo dos anos de 1990.

Na “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, são elencados oito objetivos designados como “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), que são: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Estes objetivos, a serem alcançados, em sua maioria, até 2015, foram assumidos pelos 191 Estados Membros da ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2000b).

Cada um dos oito objetivos assinalados acima é complementado por metas específicas. Em relação aos objetivos concernentes a atingir o ensino básico universal e o de promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, as respectivas metas

²⁵ A explicação para tal mudança de enfoque, segundo Machado (1999, p. 93) é que “[...] a incorporação de gênero pelas políticas públicas demonstra uma mudança no entendimento da questão do desenvolvimento e dos atores sociais envolvidos no processo, em especial a mulher. Ou seja, em um primeiro momento o foco das políticas públicas era a mulher e suas famílias. Essas políticas visavam integrar a mulher ao desenvolvimento. Mais tarde, o entendimento foi focado na questão de gênero, e a intenção é fornecer condições para que tanto a mulher como o homem vivam em condições de equidade”.

são: 1) garantir que, até 2005, todas as crianças do mundo, tanto meninas como meninos, sejam capazes de concluir a educação primária; 2) eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e em todos os níveis de educação até 2015.

Dos sete grandes eventos destacados acima, os dois últimos foram os mais relevantes para impulsionar as ações em prol da educação de meninas e mulheres. Estes, conjugados com os instrumentos internacionais em educação, que serão discutidos mais adiante nesta dissertação, reforçaram o compromisso político dos Estados Membros em relação à formulação e implementação de políticas educacionais voltadas para as meninas e mulheres.

2.1.2 Feminização da pobreza

O quadro social analisado pelas agências multilaterais, com base na condição feminina, revelou a situação drástica em que as mulheres estavam e, estão vivendo, em um contexto de profundas modificações políticas, econômicas e sociais que assolou várias regiões do mundo. A condição feminina, nesse contexto, é explicada pelos movimentos feministas ou de mulheres como resultado da chamada “opressão masculina”, oriunda de uma sociedade “patriarcal” ou, então, como derivada dos custos sociais advindos de direcionamentos políticos e econômicos ineficientes. Assim, as mulheres estariam à mercê das chamadas causas da pobreza mundial, que, entre elas, estão o analfabetismo e exclusão educacional.

Ambas as causas associadas às barreiras sociais em relação ao acesso das meninas e mulheres à escola, à deteriorização das condições de trabalho, às diferenças salariais entre mulheres e homens, e inúmeras formas em que se expressa a discriminação com base no sexo estariam levando ao empobrecimento acentuado das mulheres. As questões sociais foram evidenciadas e denunciadas nos grandes eventos internacionais, que alertaram o mundo para as conseqüências nefastas de tal negligência política. Conforme dados do relatório de 1997 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cerca de 70% da população que viviam abaixo da linha da pobreza eram mulheres (TOUSSAINT, 2002).

O contexto de empobrecimento mundial, que atinge com mais intensidade as

mulheres, passou a ser denominado como um quadro de “feminização da pobreza”. Esta classificação tem sido utilizada nas análises das organizações intergovernamentais sobre a realidade social, e das quais emanam as orientações para que as nações adotem a “perspectiva de gênero” na elaboração e implementação das políticas sociais. Estas agências enfatizam que sem o investimento em políticas a favor das mulheres não se pode assegurar o desenvolvimento econômico e social. Nesta perspectiva, as principais recomendações dizem respeito à educação formal das mulheres que, além de trazer o benefício de incrementar o capital humano²⁶ feminino, gera, em especial, benefícios sociais, como controle demográfico e melhoria das condições de saúde da população.

A compreensão da educação como estratégia universal de combate à pobreza está relacionada a uma forma específica de perceber os problemas sociais, sobretudo derivada da noção de que os indivíduos são os responsáveis pela sua condição de pobreza, já que não estão preparados para enfrentarem as adversidades sociais. Seu “despreparo” no enfrentamento das vicissitudes da vida, na visão das agências multilaterais, está relacionado intrinsecamente à questão educacional.

Neste aspecto, embora a referência sobre a educação formal das mulheres encontre-se no contexto do movimento internacional de educação para todos, que emergiu a partir da Conferência de Jomtien (1990), apresenta uma característica específica, ou seja, a de estar relacionada diretamente com a expectativa da redução da pobreza. Nesta última questão, a educação feminina está atrelada à diminuição da fecundidade e diminuição da mortalidade infantil. Estes dois objetivos interligados à educação das mulheres traduzem as justificativas essenciais para que governos assumam os compromissos firmados internacionalmente para promover políticas sociais e educacionais que incluam as mulheres como um grupo mais vulnerável à pobreza.

A chamada “feminização da pobreza” tem servido de embasamento para as recomendações das organizações multilaterais que defendem a focalização das políticas sociais em grupos específicos da população. Para Farah (2004), o BM, embasado na noção

²⁶ O conceito de capital humano deriva da Teoria do Capital Humano e teve como seu maior representante Theodore W Schultz, o qual defendeu a importância do investimento na formação humana como fator desencadeador de crescimento econômico, elemento que, na sua visão, sempre foi desconsiderado por aqueles que se dedicaram aos estudos econômicos. Baseia-se na noção de que uma melhor capacitação do trabalhador é fator de aumento de sua produtividade. Os processos educativos e de formação humana assumem, portanto, uma centralidade coerente com a crença de que “[...] o investimento no homem pode aumentar tanto as suas satisfações quanto os serviços produtivos, que são a sua contribuição quando trabalha; e os serviços produtivos das máquinas e das estruturas podem, também, ser aumentados desta maneira” (SCHULTZ, 1973, p. 14).

de “feminização da pobreza”, tem recomendado a focalização de políticas de combate à pobreza. Analisando o documento do BM, intitulado *Toward Gender Equality*, o mesmo autor evidencia o papel atribuído às políticas públicas na redução das desigualdades de gênero e, explicitamente, na função da “[...] focalização em mulheres das políticas de educação, saúde, serviços de extensão rural, infra-estrutura rural e urbana, e em áreas como segurança e geração de emprego e renda” (FARAH, 2004, p. 55).

Para a autora, a política de focalização (*targeting women*) sustenta-se no argumento de que a mesma garante eficiência maior às políticas de combate à pobreza, ou seja, a “[...] atenção privilegiada às mulheres – seja por seu papel na família, seja por sua presença decisiva nos assuntos ligados à moradia e ao bairro, seja ainda pela presença significativa de mulheres entre a população pobre – terá impacto na sociedade como um todo” (FARAH, 2004, p. 55).

Do exposto até aqui, depreende-se que houve a incorporação, nas agendas políticas, das agências internacionais e regionais da temática da educação para todos e, agregada a ela, a priorização da educação de meninas e mulheres. A ilação estabelecida por estas organizações entre a educação feminina, o crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza, fato consubstanciado na inclusão da perspectiva de gênero nas políticas em razão da feminização da pobreza, é objeto da seção a seguir.

2.1.3 A perspectiva de gênero nas políticas sociais

Para se compreender o significado da chamada perspectiva de gênero nas políticas sociais, é importante esclarecer o conceito de gênero em que se pautam os documentos analisados nesta dissertação. Conforme o BM (2003), gênero é uma categoria de relação que, embora esteja biologicamente fundamentada, aponta e salienta os papéis socialmente construídos entre homens e mulheres, pois “[...] tornar-se uma mulher ou um homem é um processo de aprendizado, nascido de padrões sociais estabelecidos”. Esses papéis “[...] são impostos não só através de normas, mas também através de coerção, e são modificados ao longo do tempo para refletir mudanças no poder e na estrutura normativa do sistema social” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 1).

Do conceito de gênero, acima exposto, deriva o conceito de desigualdade de

gênero. A desigualdade de gênero emerge das construções socioculturais e históricas que transformam em discriminações as diferenças sexuais entre o feminino e masculino. Discriminações estas que se expressam na divisão sexual do trabalho e no acesso diferencial e hierarquizado a recursos materiais e simbólicos, assim como ao poder em suas distintas expressões (CEPAL, 2003a, p. 136).

Por conseguinte, a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas sociais parte do pressuposto de que a desigualdade de gênero afeta as mulheres negativamente. Assim, a referida perspectiva visa ressaltar as desigualdades que sofrem as mulheres em relação aos homens, constituindo-se em obstáculos para que as mulheres possam desenvolver uma melhor qualidade de vida, ampliar sua autonomia e exercer seus direitos de cidadania. Ao adotar esta perspectiva, reconhece-se que homens e mulheres experimentam a pobreza de maneiras diferentes (CEPAL, 2003a).

Neste prisma, a perspectiva de gênero nas políticas sociais não diz respeito somente às mulheres, mas a ambos os sexos. Por isso, a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas e programas sociais implicam, desde que seja incluída a perspectiva de gênero, em metodologias apropriadas. Algumas inovações metodológicas na abordagem da aferição das condições sociais de mulheres e homens já foram inseridas nos estudos das agências da Organização das Nações Unidas.

Acerca disso, Rosemberg (2001a, p. 517) explicita que “[...] as plataformas, os compromissos e as metas dessas conferências vêm sendo operacionalizadas em indicadores para auxiliar o acompanhamento ou monitoramento de sua aplicação”. A mesma autora salienta que foi criado pelo Sistema das Nações Unidas um índice específico para acompanhar a “desigualdade de gênero”, que é o Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero (IDG), que seria complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice específico avalia a desigualdade por meio de indicadores relativos à expectativa de vida, o nível educacional (alfabetização de adultos e escolaridade conjunta dos ensinos primário, secundário e superior) e o produto interno bruto (PIB) real *per capita* (PNUD, 1997).

O referido índice relacionado ao gênero foi inaugurado no Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do ano de 1997, que, ainda, incluiu a “medida de participação ajustada aos sexos” (PNUD, 1997), que considera se as mulheres têm condições de participar ativamente na vida econômica e política dos países. Um indicador específico para a educação é o Índice de Paridade Gênero (IPG), exposto no

Relatório de Monitoramento Global 2003/2004, publicado pela Unesco em 2004. Este índice permite estabelecer um parâmetro de acompanhamento, nos países signatários, das declarações relativas à educação elaboradas no âmbito da Unesco.

A questão da educação de mulheres e meninas, nos albores do século XXI, fez-se presente em duas grandes estratégias, intrinsecamente articuladas. A primeira relativa à ofensiva contra o analfabetismo e a falta de acesso à educação, inseridos no movimento de educação básica para todos. A segunda relativa à redução da pobreza mundial. Em ambas as estratégias, a racionalidade que transpassa os discursos das agências multilaterais é que, sem o investimento dos governos na elaboração e implementação de políticas educacionais priorizando as mulheres e meninas, o desenvolvimento social e econômico não será viável.

A referência ao ciclo da pobreza, tão comumente encontrado nos documentos das organizações multilaterais em questão, particularmente derivados do BM e Cepal, só poderá ser interrompido se os Estados direcionarem políticas para atender à demanda educacional das mulheres. Os vários documentos analisados, nesta dissertação, destacam a contribuição da educação formal e os efeitos da educação feminina para o crescimento econômico sustentável e para a redução da pobreza. Os fatores que revelam o grau de pobreza dos países são utilizados como argumentos e justificativas para que o investimento na educação de mulheres e meninas seja realizado. Dentre estes fatores estão os dados relativos à taxa de fecundidade feminina, à mortalidade infantil e à mortalidade materna.

A racionalidade é de que, ao educar as mulheres, elas diminuirão o número de filhos, pois fariam uso dos meios anticoncepcionais disponíveis, teriam melhores condições de cuidar da saúde de seus filhos e aumentariam a probabilidade de inserirem seus filhos no sistema de ensino. A lógica do processo de interrupção do ciclo da pobreza seria romper com a reprodução intergeracional da pobreza via educação das mulheres. Quanto às meninas, o discurso tem sentido prospectivo, ou seja, educando as meninas, elas tornar-se-ão adultas e mudarão seu destino, desviando-se das condições que geram a pobreza, ou seja, muitos filhos e a “falta de educação”. As ações propostas pelas agências se pautam na educação e qualificação das mulheres como forma de apaziguar os efeitos da pobreza no desenvolvimento social e econômico.

Neste sentido, os discursos sobre a educação de mulheres e meninas confundem-se com as estratégias globais pertinentes às agendas políticas das agências multilaterais pós 1990, que se direcionam para a meta de reduzir a pobreza mundial. Este nexo entre educação e pobreza não é novo no cenário dos discursos, mas, no período considerado, foi

revigorado e acrescido da noção de que às mulheres cabe um papel relevante no combate à pobreza.

A priorização da questão das mulheres na campanha mundial para a erradicação da pobreza pode ser observada no documento aprovado na Cúpula do Milênio, realizada no ano de 2000 e convocada pela Organização das Nações Unidas. Dos oito objetivos, chamados “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, três são concernentes a meninas e mulheres: promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil e melhorar a saúde materna. Os demais objetivos são: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O destaque feito anteriormente, referente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, permite dimensionar a notoriedade que a condição feminina vem tendo no cenário internacional. Sallie Krawcheck (2005) que o incremento do interesse pelo tema da equidade de oportunidades entre os sexos, na educação e pela educação, nos anos de 1990, constituiu-se tanto no plano do conhecimento quanto no das ações políticas. Assim, conforme a autora, a inquietude em relação à educação feminina não é só das feministas, mas entrou na agenda dos balanços do século e das metas para o milênio.

Uma característica da atuação das referidas agências no terreno educacional, especificamente na educação das mulheres e meninas, são as ações inter-agências. No âmbito geral da ONU, no contexto da chamada “Década das Nações Unidas para a Alfabetização” (2003-2012) concomitante à “Década das Nações Unidas de Educação para o Desenvolvimento Sustentável” (2005-2014), a educação vem se tornando objeto de cooperação inter-agências.

Há um programa específico para a educação de meninas, que nasceu da interação entre as agências da ONU, denominado de “Iniciativa das Nações Unidas para a Educação de Meninas”. Planejado com duração de dez anos, é coordenado pelo Unicef e foi lançado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em 2000 no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar (Senegal). Neste, treze agências das Nações Unidas e organizações bilaterais, incluindo organizações não-governamentais, trabalham em cooperação para auxiliar os governos a cumprirem os objetivos relacionados com a educação de meninas (UNESCO, 2004b).

Pode-se citar, ainda, outro exemplo de atuação inter-agências, que é o programa de

“Iniciativa de Execução Acelerada”, organizada pelo BM em parceria com a Unesco, uma parceria global com vistas a apoiar as metas da Educação para Todos. Este programa visa acelerar o processo destinado à consecução da meta central da Educação para Todos, que é a conclusão da educação básica universal para todas as crianças de ambos os sexos, até 2015 (BANCO MUNDIAL, 2004). O objeto central deste programa é mobilizar recursos financeiros provenientes dos países “ricos” em favor dos países mais pobres, pois são os que têm maiores dificuldades para alcançar as metas de Educação para Todos. O programa está condicionado à aprovação de uma estratégia nacional de redução da pobreza, ou seja, que dê indícios que os países participantes do referido programa estejam empenhados na redução da pobreza.

Cada uma das agências, BM e Unesco, coordenam vários aliados que incluem as agências encarregadas do desenvolvimento, países doadores e organizações não-governamentais (UNICEF, 2005b). Portanto, o imperativo da educação feminina está presente nos discursos, recomendações e orientações internacionais tanto para as políticas educacionais como para as demais políticas orientadas para o desenvolvimento social, cujo grande objetivo atual é o combate à pobreza. De acordo com análise de Rosemberg (2001b, p. 154), os acordos multilaterais que derivaram dos compromissos internacionais, firmados nas conferências internacionais da década de 1990, “[...] enfatizam a prioridade da educação das mulheres e justificam-na como estratégia de escol no combate à desigualdade social e ao subdesenvolvimento”.

Nesta dissertação, considera-se problemático que as políticas para a educação das mulheres e meninas sejam compreendidas apenas por análises parciais, realizadas no âmbito das questões de direitos humanos e na perspectiva de gênero. Enfatiza-se que as relações entre o político e o econômico, o direcionamento da agenda política das instituições para a redução da pobreza mundial e, junto a ela, a priorização da educação das mulheres e meninas no movimento internacional de educação para todos precisam ser apreendidas por uma outra abordagem a ser tratada na próxima seção.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

É importante salientar que o esforço de explicitar o contexto histórico não deve ser entendido como intuito de estabelecer uma relação mecânica de causa e efeito, ao contrário

disso, busca-se apreender o cenário de referência para subsidiar a investigação do objeto, como proposto na introdução deste trabalho. Justifica-se este procedimento pelo entendimento de que não há como conduzir nenhuma investigação num espaço social vazio e a-histórico. Para compreender a ascensão e a visibilidade dada às questões pertinentes a mulher, particularmente em relação à educação, é preciso referenciar em que condições históricas mundiais elas emergiram.

Ao analisar as mudanças estruturais mais importantes da economia capitalista mundial a partir das últimas décadas do século XX, Chesnais (2003, p. 45) chama a atenção sobre a importância de não se perder de vista a economia mundial compreendida como um todo. Apresenta importante contribuição de ordem metodológica quando enfatiza que vários fatos e relações próprias de um país ou de um grupo de determinados países só podem ser adequadamente examinados e apreciados se forem apreendidos como elementos de uma totalidade, como diferenciações no interior de uma unidade, como indica Marx na Contribuição à Crítica da Economia Política.

Afinal, como se configura o cenário de referência pertinente a transição do século XX ao XXI? Considera-se que as condições históricas do sistema capitalista dos anos de 1990 resultaram do movimento do capital rumo à sua reprodução, acumulação e expansão, deflagrado a partir de 1970, em resposta às sucessivas crises econômicas e financeiras que se abateram sobre o mundo capitalista. Trata-se de uma crise estrutural do capital, caracterizada pela tendência decrescente da taxa de lucro e pela manifestação do sentido destrutivo da lógica do capital e da “[...] *incontrolabilidade* do sistema de metabolismo social do capital” (ANTUNES, 1999, p. 31). Após trinta anos de prosperidade econômica advinda da então chamada “nova ordem econômica”, alicerçada após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os arranjos políticos e econômicos utilizados pelo capital entraram em falência o que engendrou a necessidade de uma reestruturação do sistema capitalista, levando mudanças na sua forma de acumulação do capital.

Mészáros (2002) faz referência a um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital, uma nova fase do imperialismo hegemônico global. Chesnais (1997, p. 20), por sua vez, designa-o de novo regime de acumulação como “regime de acumulação mundial predominantemente financeiro” ou, também, “regime de acumulação financeirizada”. De acordo com este autor, a mundialização do capital deve ser entendida como mais do que uma fase da sua internacionalização, é antes de tudo um modo de funcionamento específico do capitalismo mundial. A mundialização concernente ao capital

produtivo, comercial e financeiro implicou em uma interdependência de vários países e regiões acompanhada de uma polarização maior entre países pobres e ricos.

Na mundialização do capital, segundo Chesnais (1996, p. 25), ainda existem os Estados nacionais e as conseqüentes relações de dominação e de dependência políticas entre eles. Esse processo do capital, ao contrário, acentua os fatores de hierarquização entre os países e, ao mesmo tempo, redelineiam sua configuração. Para este autor, há um aumento no abismo que separa as cinco categorias de países, ou seja, os países que pertencem aos pólos da “Tríade” (América do Norte, Europa e Japão) ou a eles associados, os países que participam – mesmo que de maneira subordinada – dos circuitos de valorização do capital, e os países que apenas se submetem à dominação do capital-dinheiro, incluindo os países que não mais interessam absolutamente ao capital.

Seguindo a trilha metodológica anteriormente apontada por Marx e retomada por Chesnais, nesta dissertação, concebe-se mundialização do capital como processo desigualmente combinado, que articula elementos mais gerais das tendências universalizantes do capital com aspectos da singularidade pela forma, mais ou menos direta e intensamente, de como as mudanças econômicas, sociais, políticas e ideológicas afetaram cada um dos diversos países do mundo. Cabe ressaltar que, como esta pesquisa não focaliza, especificamente, elementos da singularidade de como a educação feminina se configura nesses países, é dada ênfase a um conjunto abrangente de metamorfoses e mutações, que deve ser apreendido e que é absolutamente prioritário o entendimento e o desvelamento do caráter destrutivo e nefasto do capitalismo em tempos neoliberais²⁷. Condição imprescindível para se opor e desvendar o papel ideológico que a educação formal das mulheres e meninas tem na agenda política das agências multilaterais para o combate à pobreza.

O termo mundialização do capital²⁸ deve servir para “[...] designar o quadro político e institucional que permitiu a emergência, sob a égide dos Estados Unidos, de um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo”

²⁷ O neoliberalismo será objeto de discussão mais adiante neste capítulo.

²⁸ A mundialização do capital, para Chesnais (1997, p. 23), “[...] é o resultado de mecanismos, de tempos e de dimensões espaciais de valorização próprias ao capital nessas três formas fundamentais: o capital produtivo (o capital engajado na indústria no sentido amplo), o capital comercial (engajado nos negócios e na grande distribuição concentrada) e o capital financeiro (entendido como fração do capital que se valoriza conservando a forma dinheiro)”.

(CHESNAIS, 1996, p. 47).

O estágio imperialista²⁹ do capitalismo, ao qual se refere Chesnais, foi analisado por Lênin (1979), em texto escrito em 1916, que definiu o período como a fase monopolista do capitalismo. No início do século XX, expôs o autor, a concentração da produção e do capital deu origem ao monopólio e, com a fusão do capital bancário e do capital industrial, criou um capital financeiro e uma oligarquia financeira.

Tratava-se, segundo o mesmo autor, da fase imperialista, significando que o capitalismo chegou a uma etapa de desenvolvimento na qual passou a ocorrer a dominação dos monopólios e do capital financeiro, e a exportação de capitais³⁰ assumiu particular importância ao lado da exportação de mercadorias, formando-se a união internacional, na medida em que a formação de cartéis tornou-se uma das bases de toda a vida econômica. Os cartéis constituíram-se na grande força econômica daquele período, visto que estabeleciam acordos entre si sobre as condições de venda e trocas, repartição dos mercados, determinando a quantidade de produtos a serem fabricados, fixando preços e repartindo os lucros entre as diversas empresas (LÊNIN, 1979).

Além da formação de monopólios e cartéis, de acordo com Lênin (1979), um dos processos essenciais da transformação do capitalismo em imperialismo capitalista foi a mudança efetivada no sistema bancário. A função inicial dos bancos, a intermediação nos pagamentos, transformou o capital-dinheiro inativo em capital ativo, gerando lucros. Ao reunir os diversos rendimentos em espécie, colocavam-nos à disposição da classe dos capitalistas. Porém, à medida que os lucros aumentavam, os bancos se concentraram em um pequeno número de estabelecimentos, deixaram de ser modestos intermediários para se tornarem monopólios, dispondo de quase todo o capital-dinheiro do conjunto dos capitalistas e pequenos empresários.

²⁹ Duménil e Lévy (2004, p. 15) avançam na discussão iniciada por Lênin e não consideram o imperialismo apenas uma fase do capitalismo, concebem-no como uma característica geral e permanente do sistema capitalista. Justificam esse posicionamento com a explicação de que o imperialismo é uma característica geral e permanente do capitalismo, pois desde suas formas mais remotas e embrionárias “[...] o capitalismo busca seus lucros fora das metrópoles, com a avidez que lhe é peculiar”. Trata-se de uma hierarquia de poderes na qual o mais forte explora o mais fraco “[...] indo desde a simples imposição da abertura de fronteiras de países em nível de desenvolvimento inferior, com as dramáticas consequências já conhecidas, até o colonialismo puro e simples, e toda sua pressão e extorsão decorrentes. Seus meios são as guerras e a subordinação, a aculturação e, sobretudo no passado, a evangelização”.

³⁰ Na perspectiva de Lênin (1979, p. 60), é “[...] o que caracterizava o antigo capitalismo, onde reinava a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo atual, onde reinam os monopólios, é a exportação de capitais”. A exportação de capitais tornou-se um meio de fomentar a exportação de mercadorias, mediante os acordos para a concessão de empréstimos vinculados à compra de produtos do país mutuante.

A concentração de capitais e o aumento das operações bancárias modificaram, radicalmente, o papel desempenhado pelos bancos, “[...] os capitalistas dispersos acabam por constituir apenas um único capitalista coletivo” (LÊNIN, 1979, p. 35). Os bancos, neste sentido, reforçaram e aceleraram de modo considerável o processo de concentração dos capitais e a formação de monopólios. O século XX, para o autor, marcou o ponto de partida de viragem em que o antigo capitalismo deu lugar ao novo, em que o domínio do capital financeiro substituiu o domínio do capital em geral. “A supremacia do capital significa a hegemonia dos que vivem dos rendimentos e do oligarca financeiro; significa uma situação privilegiada de um pequeno número de Estados financeiramente ‘poderosos’ em relação a todos os outros” ³¹ (LÊNIN, 1979, p. 58).

Em síntese, para o citado autor, tratava-se de uma fase de desenvolvimento do capitalismo de domínio dos monopólios e do capital financeiro, em que a exportação de capitais adquiriu importância fundamental. Houve a “formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si” e “na qual se pôs termo à partilha de todo o território do globo, entre as maiores potências capitalistas” (LÊNIN, 1979, p. 88).

A monopolização congrega “[...] a própria internacionalização dos circuitos produtivos e financeiros de valorização”, valendo-se da exportação do capital, em que os “[...] blocos do capital centralizados monopolicamente tendem a exercer o comando da produção e do trabalho numa escala mundial” (MAZZUCHELLI, 1985, p. 99).

O clássico escrito de Lênin (1979) desvendou o capitalismo no início do século XX e revelou em que bases o desenvolvimento capitalista posterior se construiu. Na aceção de Lênin (1979, p. 46), “[...] o capital financeiro é, portanto, um capital de que os bancos dispõem e que os industriais utilizam”. Vivendo em outro período histórico, Chesnais (1997, p. 23) retoma o conceito de capital financeiro, entendendo-o “[...] como fração do capital que se valoriza conservando a forma dinheiro” ³². Valorização que ocorre sob “[...]

³¹ No período analisado por Lênin (1979, p. 59), os “[...] quatro pilares do capital financeiro mundial, verdadeiramente banqueiros internacionais [...]” eram Inglaterra, França, Estados Unidos e Alemanha, os dois últimos evoluídos pelo rápido desenvolvimento e pelo grau de extensão dos monopólios capitalistas na produção. Em conjunto, os quatro países possuíam 80% do capital financeiro mundial. O restante do mundo era, de uma forma ou de outra, devedor ou contribuinte desses países.

³² Deve-se repetir o alerta de Chesnais (1996, p. 241) de que “a autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia *relativa*. Os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram – e continuam nascendo – no setor produtivo. Eles começam por tomar a forma, seja de lucros (lucros não reinvestidos na produção e não consumidos, parcela dos lucros cedida ao capital de empréstimo, sob a forma de juros); salários ou rendimentos de camponeses ou artesãos, os quais depois foram objeto de retenções por via

a forma de juros, de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posses de ações e enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida” (CHESNAIS, 2005, p. 35). Por acumulação financeira, o autor entende a centralização de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas em instituições especializadas “[...] que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Não se trata apenas de monopólios de bancos como na época de Lênin, houve importantes modificações nas formas de relações entre finanças e grandes indústrias com o surgimento das instituições financeiras não-bancárias, as quais estão longe de concluir-se. “São esses operadores financeiros, de tipo qualitativamente novo, que têm sido, *de longe*, os principais beneficiários da ‘globalização financeira’” (CHESNAIS, 1996, p. 292, grifo no original). “São os fundos de pensão, isto é, os grandes fundos de aposentadorias anglo-saxões e japoneses”; os denominados fundos mútuos, “[...] isto é, fundos comuns de aplicação e gestão de carteiras de títulos; bem como as companhias de seguros mais orientadas para os sistemas de seguro de vida e de aposentadorias complementar” (CHESNAIS, 1996, p. 291).

A reprodução do capital em escala ampliada é explicada por Mazzucchelli (1985), tendo em vista que a superprodução se torna uma característica intrínseca ao sistema capitalista porque está condicionada, de modo específico, pela lei geral da produção do capital, que é produzir até o limite estabelecido pelas forças produtivas, sem ter em conta os limites reais do mercado ou das necessidades respaldadas com capacidade de pagamento. Todavia, conforme sublinha Mazzucchelli (1985, p. 30), “[...] não se trata somente da superprodução de mercadorias, na medida em que estas são agora produtos do capital, trata-se fundamentalmente da superprodução ou ‘superacumulação do capital’, que é o sinônimo da ‘reprodução em escala demasiado ampliada’”.

De acordo com Toussaint (2002, p. 91), a superacumulação de capitais “[...] é acompanhada por uma superprodução real ou potencial (capacidade excedente de

fiscal, ou sofreram a forma de agiotagem moderna dos ‘créditos ao consumidor’; por fim, depois de quarenta anos, salários diferidos guardados nos fundos privados de aposentadoria, mas cuja natureza se modifica ao entrarem na esfera financeira, tornando-se massas em busca da rentabilidade máxima. A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde. Usando a expressão de P. Salama e J. Vallier (1991): o ‘milagre da multiplicação dos pães’ não passa de miragem”.

produção) de mercadorias. Isso leva a uma parte crescente dos capitais acumulados a partir de lucros novos a não ser investida na produção”. Os capitais adicionais são direcionados para o setor imobiliário e para as ações a fim de especular nas Bolsas e de realizar operações de aquisição/fusão. A natureza contraditória do capital não se revela somente na tendência à superprodução, mas abarca a própria essência do capital, que é sua valorização por meio do trabalho excedente, da mais-valia relativa, já que a elevação da composição orgânica do capital, devido ao desenvolvimento das forças produtivas, leva a um estreitamento da base de apoio do processo de valorização que advém da força de trabalho. Posto que o incremento tecnológico do capital orgânico, a curto prazo, aumenta a produtividade e os lucros, a longo prazo, a mesma produtividade passa a diminuir a taxa de lucro. A queda da taxa de lucro incide diretamente na diminuição dos investimentos e nos postos de trabalho (TOUSSAINT, 2002).

A nova conformação do sistema capitalista que abrange todas as esferas do capital, ou seja, a produção, a circulação e o consumo, implicou em mudanças profundas na sociedade capitalista como um todo, abrangendo todas as instituições sociais. Explica Harvey (2003, p. 117) que “[...] são abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado, etc.”. Para Harvey (2003, p. 140), “[...] no espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma”. Ainda conforme o mesmo autor, o conjunto destas experiências “[...] podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta” (HARVEY, 2003, p. 140).

A esse novo regime de acumulação Harvey (2003, p.140) denomina de “acumulação flexível”. O “regime de acumulação flexível” apóia-se na flexibilização dos processos 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”. Para o autor, “[...] a acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” (em oposição à “friccional”), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas

políticas do regime fordista” (HARVEY, 2003, p. 141).

Harvey (2003) postula que houve uma visível redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário e subcontratado. Este processo foi acompanhado por regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, sobretudo, pelo enfraquecimento do poder sindical e pelo contingente crescente de desempregados e subempregados.

2.2.1 A reestruturação produtiva

O “regime de acumulação flexível” foi particularmente possível não só pelo aporte tecnológico da microeletrônica e das comunicações, mas por um processo de inovações organizacionais efetivadas de 1950 a 1970 na Toyota, indústria automobilística localizada no Japão. O chamado “toyotismo” derivou, em um primeiro momento, da concorrência intercapitalista, pois as empresas japonesas precisavam ser tão competitivas quanto as americanas (GOUNET, 1999).

O toyotismo diferencia-se do fordismo, de acordo com Antunes (1999, p. 54-55), nos seguintes traços: 1) a produção é variada e heterogênea, pois a produção atende a uma demanda mais individualizada do mercado consumidor, diferenciando-se da produção em série e de massa do taylorismo/fordismo; 2) fundamenta-se no trabalho operário realizado em equipe e com multivariabilidade de funções, diferentemente do trabalho parcelar do fordismo; 3) a produção estrutura-se num processo produtivo flexível, no qual um operário opera várias máquinas, alterando a relação um homem para cada máquina, típica do fordismo; 4) tem como princípio o *just in time*³³, visando o melhor aproveitamento do

³³ “*Just-in-time* é a forma de administração da produção industrial e de seus materiais, segundo a qual a matéria-prima e os estoques intermediários necessários ao processo produtivo são supridos no tempo certo e na quantidade exata. Consiste na redução dos estoques de matéria-prima e peças intermediárias, conseguida através da linearização do fluxo da produção e de sistemas visuais de informação (kanban). Através dela, busca-se chegar a um estoque zero”. A produção “[...] é 'puxada' pelo setor de vendas, obedecendo à demanda externa”. “[...] Em decorrência dessa nova configuração, a produção em massa é substituída pela produção de pequenos lotes diversificados para se atender a um mercado mais exigente” (CATTANI, 2002, p. 171-172).

tempo de trabalho; 5) funciona conforme o sistema denominado *kanban*³⁴; 6) as empresas têm uma estrutura horizontalizada, focalizando sua produção no que é central em sua especialidade, transferindo para outras empresas (“terceiros”) o que era produzido no seu espaço produtivo, rompendo com a verticalidade fordista; 7) organização dos círculos de controle de qualidade (CCQs), formados por grupos de trabalhadores com o objetivo de discutir seu trabalho e desempenho a fim de melhorar a produtividade da empresa; 8) inserção do “emprego vitalício”, garantindo a estabilidade do emprego para uma parcela dos trabalhadores do sexo masculino.

Para Gounet (1999) o “toyotismo” configurou-se em uma organização do trabalho mais flexível, uma vez que o aparato produtivo adaptou-se às flutuações da produção. A relação homem-máquina do fordismo tornou-se a de uma equipe de operários frente a um sistema automatizado, em que um operário opera várias máquinas diferentes e ainda ajuda o colega quando é preciso. Por isso, o operário do “toyotismo” precisou tornar-se polivalente, substituindo o operário desqualificado que atuava na linha de produção fordista. A intensificação do trabalho na produção flexível não implicou, em contrapartida, em melhores salários para os trabalhadores.

Conforme Antunes (1999, 2002), a classe trabalhadora heterogeneizou-se; de um lado, tornou-se mais qualificada em vários setores, havendo uma relativa intelectualização do trabalho, por outro lado, desqualificou-se e precarizou-se em diversos ramos, em especial no ramo industrial. Houve uma redução do proletariado fabril, manual, “[...] especialmente nos países de capitalismo avançado, quer em decorrência do quadro recessivo, quer em função da automação, da robótica e da microeletrônica, gerando uma monumental taxa de desemprego estrutural” (ANTUNES, 2002, p. 52). O proletariado “[...] vem diminuindo com a reestruturação produtiva do capital, dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores estáveis estruturados por meio de empregos formais” (ANTUNES, 2005, p. 77).

Embora a emergência de um novo padrão produtivo, assentado no toyotismo, tenha sido instaurado em grandes empresas nos países altamente industrializados, não significou

³⁴ *Kanban* refere-se ao sistema visual de informação que é utilizado para administrar o just-in-time. Este sistema, primeiramente utilizado pela Toyota japonesa, constitui-se de um conjunto de cartões que indica a quantidade necessária de matéria-prima ou de peças intermediárias a serem produzidas para se suprir a célula seguinte (cliente). Assim, “[...] funciona como chamada para a quantidade a ser produzida pelas unidades anteriores, fazendo com que a produção seja acionada do fim para o início” (CATTANI, 2002, p. 175).

que o padrão fordista tenha sido eliminado totalmente³⁵. O velho e o novo modelo produtivo convivem ainda como forma de produção capitalista, particularmente nos países capitalistas periféricos, onde o processo de industrialização foi intensificado somente após os anos de 1970.

Chesnais (1996, p. 131) complementa com a explicação de que “[...] a implantação de fábricas ou unidades de produção em países diferentes tem por objetivo aproveitar os diferenciais de níveis salariais, mas também economizar na especialização”. Em determinadas condições, a “[...] decomposição técnica dos processos de produção permite, obter ganhos de especialização, bem como maior homogeneidade de cada segmento produtivo”. Um outro aspecto é que as atividades também podem ser distribuídas no espaço e localizadas livremente, seja no âmbito das filiais, no caso da integração completa, bem como por subfornecimento internacional e suprimento exterior.

O aumento da concorrência no âmbito produtivo, com a ampliação dos mecanismos de aumento da produtividade e da intensificação do trabalho, mediados pelo aporte tecnológico, provocaram mudanças não só na ordem política, econômica e cultural, mas nas expectativas do mercado de trabalho em relação às habilidades do trabalhador. No padrão fordista de produção, a especialização do trabalhador estava vinculada à linha de montagem. A habilidade e destreza de movimentos para a produção em massa constituíam-se como essenciais ao trabalhador.

Na produção flexível, o tipo de trabalhador necessário aos processos produtivos prescindem da ampliação de sua formação, que implica em trabalhadores com habilidades flexíveis, prontos para adaptarem-se a atividades diversificadas dentro da cadeia produtiva. Além de habilidades intrínsecas ao trabalhador, outros aspectos tiveram relevância no novo esquema de produção, como a adaptação de mecanismos que implicou na perda gradativa da estabilidade no vínculo empregatício, tendências crescentes ao mercado de trabalho informal, desregulamentação e precarização do trabalho.

Em consonância com Antunes (1999), as mudanças na estrutura produtiva e no mercado de trabalho possibilitaram a incorporação e o aumento da exploração da força de trabalho feminina. As mulheres passaram a ser absorvidas pelo capital, preferencialmente no universo do trabalho *part time*, precarizado e desregulamentado, por serem

³⁵ Ressalta-se que houve uma mescla do fordismo e taylorismo “[...] com outros processos produtivos (neofordismo, neotaylorismo, pós-fordismo), decorrentes das experiências da ‘Terceira Itália’, na Suécia (na região de Kalmar, do que resultou o chamado ‘kalmarismo’), do Vale do Silício nos EUA, em regiões da Alemanha, entre outras [...]” (ANTUNES, 2002, p. 24).

consideradas mais adaptáveis às dimensões polivalentes do trabalho na produção flexível. Entretanto esta expansão do trabalho feminino continua tendo a desigualdade salarial como elemento marcante. Há referências a uma divisão sexual do trabalho, operada pelo capital dentro do espaço fabril, onde as atividades de concepção ou aquelas baseadas em capital intensivo são preenchidas pelo trabalho masculino, enquanto aquelas dotadas de menor qualificação, mais elementares e freqüentemente fundadas em trabalho intensivo são destinadas às mulheres trabalhadoras. O capital, portanto, tem demonstrado capacidade em apropriar-se intensamente da “polivalência e multiatividade” do trabalho feminino (ANTUNES, 1999; 2002).

As formas em que se efetivam a exploração da força de trabalho, o desemprego e a informalidade, características desta fase de desenvolvimento capitalista, produzem efeitos mais significativos nas mulheres, uma vez que elas não participam apenas na complementação da renda familiar, na maioria dos casos, são as principais provedoras desta renda. Deste modo, o contexto do “regime de acumulação flexível” determinou não só o aumento da inserção da força de trabalho feminina no mercado de trabalho, como ampliou as formas de exploração da força de trabalho. A mudança nas bases produtivas do capital alicerçadas no predomínio do sistema financeiro no processo de acumulação capitalista vem produzindo um processo crônico de precarização da força de trabalho em âmbito mundial.

O desencadeamento da crise estrutural em foco significou, também, o desmoronamento do mecanismo de regulação social e política que, durante o período do pós Segunda Guerra, vigorou em muitos países capitalistas centrais, especialmente na Europa. Em resposta à sua crise, principiou-se um processo de reorganização do capital e do correspondente sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo e de suas políticas econômicas e sociais.

2.2.2 Neoliberalismo e políticas neoliberais

O processo de mundialização financeirizada do capital só foi possível com medidas políticas internacionais, que implicaram na liberalização e na desregulamentação dos mercados nacionais. O aporte hegemônico das interpretações atuais do liberalismo

econômico instituiu um novo direcionamento político e econômico caracterizado pelo que é denominado de doutrina neoliberal ou neoliberalismo³⁶, a doutrina do capitalismo na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro. O que significa afirmar que o neoliberalismo “[...] é a ideologia do capitalismo na era da máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil” (MORAES, 2001, p. 10).

Nesta dissertação, adota-se a definição de neoliberalismo formulada Moraes (2001, p. 10). O autor assinala que o neoliberalismo apresenta três significados. O primeiro concebe o neoliberalismo como uma corrente de pensamento e também uma ideologia, ou seja, é uma forma de ver e julgar a sociedade. O segundo considera-o como “[...] 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”. O terceiro significado é que o neoliberalismo é “[...] um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970”, que foram propagadas mundialmente pelas agências financeiras internacionais (BM e FMI).

Para Ugá (2004), as propostas neoliberais, nos países avançados, consistiram na redução do papel do Estado, no enfraquecimento dos sindicatos e na flexibilização do mercado de trabalho. Se, nos países centrais, o neoliberalismo atingiu as políticas do Estado de Bem-Estar social, nos países da América Latina, atingiu o modelo de desenvolvimento econômico fundado no “desenvolvimentismo”. Este pautado na intervenção do Estado como principal articulador do desenvolvimento econômico, que caracterizou a economia de países como o Brasil por um longo tempo histórico.

³⁶ O neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que “[...] representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack” (SANDRONI, 1994, p. 240). Na perspectiva de Ferraro (1999, p. 21), “[...] o surgimento do neoliberalismo como movimento organizado de reação data do *Colloque Walter Lippmann*, realizado em Paris em 1938”. O livro “O caminho da servidão” de Friedrich von Hayek, datado de 1944, é considerado o seu manifesto. Outro expoente é Milton Friedman, da Escola de Chicago, que escreveu “Capitalismo e Liberdade”, publicado em 1962. Ferraro (2000, p. 38) enfatiza uma questão metodológica fundamental: “Por mais que os neoliberais afirmem seu propósito de retorno aos liberais clássicos, há que se ter presente a absoluta diversidade de situação. Os economistas liberais clássicos são, ao mesmo tempo, criadores e intérpretes de um movimento histórico revolucionário, conduzido pela burguesia industrial ascendente. O neoliberalismo, ao contrário, é um movimento surgido na contramão da história, voltado não para a transformação, mas para a restauração de um passado distante. O pretendido resgate dos princípios teóricos do liberalismo econômico clássico não devolve, por si só, as condições objetivas que o produziram no passado e sem as quais a teoria cede lugar à doutrina, os princípios transformam-se em dogmas, as propostas tornam-se bandeiras e os cientistas viram espadachins”.

O Estado contra o qual se voltam os neoliberais resultou do padrão de acumulação baseado na organização do processo de trabalho taylorista-fordista, que proporcionou condições históricas para a emergência de mecanismos políticos oriundos da social-democracia e configurou as chamadas políticas keynesianas³⁷. O keynesianismo foi a “[...] modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada”. O propósito de tais políticas foi “[...] solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (SANDRONI, 1994, p. 242).

Essa forma de Estado assumiu, segundo Harvey (2003), uma variedade de obrigações, na medida em que a produção em massa requeria altos investimentos em capital fixo e um aumento da demanda relativamente estável para ser lucrativa. O esforço do Estado era para controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas, para o mesmo autor, eram dirigidas para áreas de investimento público, como os setores de transporte, de equipamentos públicos, entre outros, vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa. Condições que garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos buscavam, também, fornecer um forte complemento ao salário social, com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O poder estatal era, ainda, exercido, direta ou indiretamente, sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2003).

Toda essa ação estatal se abrigava sob o “guarda-chuva” hegemônico do poder econômico e financeiro dos Estados Unidos, baseado no domínio militar. Por meio do acordo de *Bretton Woods*³⁸, de 1944, os Estados Unidos transformaram o dólar na moeda-

³⁷ O termo keynesianismo tem relação com o economista John Maynard Keynes (1883-1946). Um exemplo de política de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar social) foi o “*New Deal*” nos EUA, “[...] um programa econômico adotado em 1933 pelo presidente Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país”. 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, p. 241).

³⁸ Conforme Volker (1993), ex-presidente do Federal Reserve Bank dos EUA (1979-1987), antes do final da segunda grande guerra, em 1944, as negociações finais para a criação de um novo sistema monetário foram realizadas na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em *Bretton Woods*, nas *White Mountains* em *New Hampshire* (EUA). O objetivo de tais negociações eram claros, ou seja, evitar os distúrbios monetários que tinham caracterizado e contribuído para a Grande Depressão. Nesse intuito, precisava-se de um sistema de taxa de câmbio fixa, sob fiscalização e orientação internacionais, além de terminar com o controle sobre comércio e serviços internacionais. Para alcançar esses objetivos, foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o novo Banco Internacional para Reconstrução e

reserva mundial, vinculando, com firmeza, o desenvolvimento econômico do mundo à política fiscal e monetária norte-americana (HARVEY, 2003). O planejamento econômico internacional, propiciado pela criação das instituições internacionais de *Bretton Woods*, foi um dos elementos que alavancou a constituição da ordem econômica fundada na vigência do keynesianismo.

Como assinala Moraes (2001), as idéias neoliberais acentuam duas grandes exigências gerais e complementares que são privatizar as empresas estatais e serviços públicos e desregularizar, ou antes, criar novas regulamentações, com um novo quadro legal, que diminua a interferência dos poderes públicos, ou seja, do Estado, nos empreendimentos privados. O grande argumento dos neoliberais é que o Estado de Bem-Estar, ao buscar proteger o cidadão, via políticas e assistência social, acabou produzindo a ineficiência e o clientelismo. Assim, os neoliberais apontaram a interferência do Estado na economia como responsável pelas sucessivas crises do capital. Neste sentido, depreende-se que as crises cíclicas do capital, a partir de 1970, seriam causadas, especificamente, pela configuração do Estado interventor e não pela própria essência do capital conter contradições a ele iminentes³⁹.

Moraes (2001) expõe os quatro elementos em que se pauta a crítica feita pela doutrina neoliberal ao Estado intervencionista. O primeiro é que a regulação legislativa, a atuação do Estado-Empresário junto com a oferta de bens públicos e serviços de proteção social confundem os sinais emitidos pelos mercados, e levam tanto ao emprego irracional dos recursos materiais como à deseducação dos indivíduos. O segundo argumento é que o Estado é utilizado como instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios e utilizam, para isso, o discurso demagógico das políticas sociais. O terceiro, em decorrência das despesas públicas, é que ocorre o aumento das necessidades financeiras dos governos. Por último, o crescimento da tributação pode provocar efeitos indesejáveis que se propagam pela sociedade, como a falta de estímulo ao trabalho, evasão e fraudes

Desenvolvimento (BIRD), este, também chamado de Banco Mundial, com o fim de prover fundos para a reconstrução pós-guerra (VOLKER; GYOHTEN, 1993).

³⁹ Como afirmara Marx (s/d, p. 382) no século XIX, “[...] sabeis todos que, por motivos que não me cabe aqui explicar, a produção capitalista move-se através de determinados ciclos periódicos. Passa por fases de calma, de animação crescente, de prosperidade, de superprodução, de crise e de estagnação”. De acordo com Mazzucchelli (1985, p. 22) “[...] as contradições iminentes da produção capitalista sempre se exteriorizam e se ‘resolvem’ nas crises, para serem repostas mais adiante, já que são constitutivas deste regime de produção”. Por contradições iminentes entenda-se: tendência à superprodução de mercadorias e de capital, a progressiva redundância do trabalho vivo o que significa a tendência de negação da base sobre a qual se apóia a própria valorização do capital.

fiscais e o desenvolvimento da economia informal.

Na perspectiva de Boito Junior (1999, p. 23), “[...] a ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia”. A superioridade do mercado frente a intervenção estatal na economia refere-se, como assinala o mesmo autor, tanto à superioridade econômica como à superioridade política e moral. A primeira reside na pressuposição de que o livre jogo da oferta e da procura e o sistema de preços a ele ligado permitem a alocação ótima de recursos disponíveis, já que estes indicam as necessidades sociais e punem as empresas ineficazes. A alocação ótima de recursos na produção faria crescer a riqueza geral. Na segunda, ou seja, em relação à superioridade política e moral, está o ideário de que, em um ambiente de concorrência, o consumidor é soberano, o que permite o desenvolvimento moral e intelectual dos cidadãos. Neste último aspecto, é enfatizada a liberdade do cidadão, relacionando-a com a liberdade e a decisão de consumir. A “[...] concorrência, sistema de preços e soberania do consumidor seriam aspectos indissociáveis de um mecanismo único, o mercado, que estaria na base da riqueza, da liberdade e do desenvolvimento humano” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 26).

Observe-se que a ofensiva neoliberal contra o Estado intervencionista pode ser descrita como dicotômica, ao mesmo tempo que prega a saída do Estado da regulação econômica, necessita dela para promover as condições para a acumulação, concentração e expansão do capital. Como explicita Boito Junior (1999, p. 27), atentando-se à superfície do discurso neoliberal, como primeira impressão, pode-se pensar que “[...] os neoliberais seriam sempre favoráveis à substituição da produção, da regulamentação e da intervenção estatal na economia pela livre ação dos agentes econômicos no mercado”. Pode-se, também, de forma legítima, esperar que eles se posicionem de modo contrário aos monopólios em geral, e não somente contra os monopólios públicos. Mas, na prática, não é isso o que ocorre. Destarte, os “[...] princípios da ideologia neoliberal não correspondem, de maneira coerente, às propostas e à prática política que eles inspiram”. Assim, a “[...] defesa do mercado circunscreve-se apenas e tão somente àquilo que convém aos grandes monopólios e ao imperialismo, na era do capitalismo monopolista e da especulação financeira” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 27).

É importante salientar que, na versão dos neoliberais, o Estado deixa de aparecer como fórmula salvadora, como foi para os keynesianos, e se torna parte essencial do

problema. Em consequência, não se trata mais de utilizar o Estado para a promoção de um projeto de desenvolvimento econômico, mas, pelo contrário, de encurtar o seu raio de ação para liberar no mercado o dinamismo nele contido. O que se faz presente é a idéia do manejo do Estado para realizar as reformas que se fizerem necessárias e dirigir a economia ao rumo desejado. Este é o núcleo das políticas de liberalização ou das reformas orientadas para o mercado, cujo modelo deriva dos centros mais avançados do capitalismo.

2.2.3 Reformas orientadas para o mercado: ajuste estrutural para os países “em desenvolvimento”

A proposta de desenvolvimento para os anos de 1990 nos países periféricos, como os da América Latina, foram estruturadas pelas agências financeiras internacionais, como o próprio BM e FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no que foi conhecido como “Consenso de Washington”⁴⁰.

O “Consenso de Washington” abrigaria um conjunto de reformas favoráveis ao mercado para os países endividados da América Latina, para tanto, estabelece dez objetivos a serem perseguidos:

- 1) Disciplina fiscal; 2) Redirecionamento da despesa pública para a educação, a saúde e o investimento em infra-estrutura; 3) Reforma fiscal: ampliação da base fiscal e corte das taxas de juros marginais; 4) Taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas (mas moderadas) em termos reais; 5) Taxas de câmbio competitivas; 6) Liberalização do comércio: substituição de restrições quantitativas por tarifas baixas e uniformes; 7) Abertura ao investimento estrangeiro direto; 8) Privatização de empresas estatais; 9) Desregulamentação: abolição de regulamentos que impedem a entrada ou restringem a concorrência, exceto os que se justificam por razões de segurança, meio ambiente e proteção do consumidor e prudente supervisão de instituições financeiras; 10) Segurança jurídica para os direitos de propriedade (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 63).

⁴⁰ O “Consenso de Washington” derivou de uma reunião, em 1989, em Washington (Capital dos Estados Unidos da América), que congregou funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais, especializados em assuntos latino-americanos.”[...] O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título ‘*Latin American Adjustments: How much has happened?*’ era proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região” (BATISTA, 2001, p. 11). Para Batista (2001), o valor do “Consenso de Washington” foi o de reunir, num conjunto integrado, elementos que estavam esparsos e eram oriundos de outras fontes.

Conforme Batista (2001), esta listagem cobriria alguns elementos básicos da proposta neoliberal. Suas propostas convergiriam, segundo o autor, para dois objetivos básicos. De um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; de outro lado, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e a entrada de capitais de risco. Ambos objetivos destinados a um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (BATISTA, 2001).

Conforme as diretrizes recomendadas e amplamente defendidas pelo BM, os objetivos e métodos de sua operação passaram a preconizar determinadas políticas governamentais a serem implantadas e implementadas pelos governos nacionais, em particular para os que estavam vinculados a esta agência por meio da dívida externa.

Os empréstimos para os referidos países passaram a ser efetuados pelo BM, incluindo o FMI, por meio de condicionalidades, ou seja, a regra geral era liberar empréstimos somente se os países fornecessem a garantia de realizar determinados ajustes estruturais que, estrategicamente, objetivavam garantir o pagamento da dívida.

Para Batista (2001), o “Consenso de Washington” não tratou de questões sociais como educação, saúde, distribuição de renda, eliminação da pobreza, pois as reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência da liberalização econômica. O programa de ajuste estrutural, calcado nos princípios do “Consenso de Washington”, adotado tanto pelo BM como pelo FMI, envolveram medidas políticas pontuais.

Explicita Toussaint (2002) que o ajuste estrutural subdividiu-se em duas fases distintas. A primeira fase procurou promover a estabilização a curto prazo, por meio de medidas de desvalorização das moedas nacionais, liberalização dos preços e austeridade fiscal. A segunda fase do ajuste estrutural propriamente dito incorporou a liberalização do comércio e do sistema bancário, a privatização de empresas, a reforma tributária e do mercado de trabalho, entre outras.

Muitos países endividados, incluindo o Brasil, renegociaram a sua dívida externa e recorreram a empréstimos de instituições financeiras internacionais, os quais foram concedidos com a condicionalidade de que fossem adotados pelo governo nacional programas de estabilização e de reformas de estrutura econômica em conformidade com as exigências do prestador.

A resolução da chamada “crise da dívida externa” foi específica para cada país, no entanto, o que se tornou algo comum foi o processo de subordinação dos países às políticas

econômicas determinadas pelo BM e FMI. Conforme Toussaint (2002), a partir do estouro da crise da dívida, o BM e o FMI foram instrumentos para o fortalecimento da subordinação dos países periféricos aos países centrais. Estas instituições, a fim de garantir o pagamento da dívida externa e atender aos interesses hegemônicos do capital, passaram a ser os mediadores e porta-vozes dos países e dos grandes blocos concentradores e centralizadores do capital em escala mundial⁴¹.

Em razão do débito dos países da América Latina com as agências como BM e FMI, os acordos e renegociações das dívidas implicaram em condicionamentos e contrapartidas de cada governo, de acordo com as especificidades de cada país. Estas agências exibiram o receituário a ser seguido pelos referidos países irrompendo no que chamou-se de “Reforma do Estado”, propaladas em termos de “reformas estruturais”, tendo como fundamento a doutrina neoliberal. Neste sentido, os países da América Latina, incluindo o Brasil, os mecanismos de ajuste estrutural estiveram atrelados aos “programas de ajuste”, a fim de promover condições de renegociação da dívida externa.

O programa de ajuste estrutural resultou no agravamento dos problemas sociais, visto que as políticas de austeridade fiscal implicaram diretamente nas condições orçamentárias do Estado para a esfera social. A pré-condição da austeridade fiscal para a liberação de empréstimos deu-se com base na condição de que os gastos públicos deveriam ser supervisionados para impulsionar a diminuição da pobreza por meio de custos efetivos e eficazes. Assim, a implicação dos empréstimos concedidos, sob condição de atingir um objetivo imposto nos setores sociais, é a sua aplicação nos chamados grupos vulneráveis (TOUSSAINT, 2002).

A concessão de empréstimos vinculados a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza derivou, conforme Batista (2001), de uma estratégia das agências financeiras para não perder o controle do processo de reformas liberalizantes na região latino-americana. Para Batista (2001, p. 20), a burocracia internacional “[...] já começa a se mexer e a considerar conveniente incorporar novos elementos, de natureza política e social, aos de ordem puramente econômica, com que iniciara seu proselitismo”.

As implicações sociais derivadas da austeridade fiscal resultaram dos cortes de verbas para as tradicionais áreas sociais atendidas pelos governos, como educação, saúde,

⁴¹ Conforme Toussaint (2002, p. 185), em relação aos agravos das condições humanas propiciadas por estas políticas, refere que “[...] de tudo isso, o Banco Mundial, o FMI, os governos que determinam sua política e os da Periferia que se tornam cúmplices são responsáveis perante os cidadãos e cidadãs do planeta, a começar pelas populações que suportam cotidianamente o sofrimento da crise da dívida”.

saneamento, previdência social, entre outras. Ao mesmo tempo que houve cortes orçamentários para o social, foram definidos programas dirigidos aos mais pobres dentre a população, “[...] este sistema pretende ser mais eficaz, mas estes programas dirigidos são combinados com a ‘cobrança dos custos’ e a ‘privatização’ da saúde e da educação [...]” (TOUSSAINT, 2002, p. 212).

O ajuste estrutural, efetivado nos países endividados perante o BM e o FMI, é uma das principais formas contemporâneas de pressão econômica exercida pelos países centrais com relação aos países periféricos. A aplicação do programa de ajuste estrutural nos vários países endividados favorece, conforme Toussaint (2002), a internacionalização da política macroeconômica, coordenada e controlada pelas duas agências financeiras que, por sua vez, agem em função dos interesses financeiros e políticos de grupos poderosos. Para o mesmo autor, a reestruturação da economia mundial transforma os países em territórios economicamente abertos e as economias nacionais em reserva tanto de força de trabalho barata como de recursos naturais.

A relação desigual que os países periféricos e os países centrais estabelecem no contexto da mundialização financeirizada do capital tende a incrementar a situação de pobreza mundial, sobretudo nos países endividados. A atuação do BM, mediante cooperação técnica e financeira, ajustou-se à política de combate à pobreza, impulsionada a princípio pelas agências integrantes do Sistema das Nações Unidas, caracterizadas como de cunho humanitário. Tal é o caso do Unicef e da Unesco, as quais, conforme Coraggio (2000), são agências “sensíveis ao social”.

A intersecção do BM com as agências especializadas, segundo Toussaint (2002), visaria atribuir uma face humana ao ajuste estrutural, aumentando as despesas com saúde e educação dirigidas às camadas populares e realizando políticas voltadas para os mais pobres. A reforma fiscal do Estado, nos vários países periféricos, atingiu diretamente os gastos públicos com as políticas sociais. Para corrigir as distorções entre a demanda por serviços sociais públicos estatais, originados do crescente empobrecimento da população, e os poucos recursos estatais para financiar tais serviços sociais⁴², a orientação do BM foi a de racionalizar os custos, tratando especificamente de atingir a população extremamente

⁴² Conforme Coraggio (2000), em alguns países, 40% do gasto fiscal continuaram sendo dedicado ao pagamento dos juros da dívida externa, daí a necessária focalização dos gastos sociais com a extrema pobreza, “[...] a redução do gasto social não significaria necessariamente uma deterioração da situação social, se a mesma fosse acompanhada de uma redistribuição a favor dos mais pobres, o que além disso aumentaria a eficiência do gasto quanto a consecução de seus objetivos de redistribuição” (CORAGGIO, 2000, p. 33).

pobre. Neste sentido, assinala Coraggio (2000), que a primeira resposta dada às conseqüências da crise e do ajuste estrutural foi as políticas compensadoras focalizadas na pobreza.

Soares (2003) destaca as principais características dos programas propostos nos documentos das agências multilaterais (BM e FMI). A primeira característica é a dependência de recursos externos que circunscreve suas ações e projetos que vêm sob a forma de pacotes aos governos. A segunda característica é o caráter transitório desses programas, isso implica que as ações implementadas em um determinado momento e em determinado setor não tenham continuidade, por isso seu baixo impacto e reduzida efetividade, gerando a instabilidade que atinge diretamente os beneficiários desses programas. Para a autora, a baixa cobertura desses programas, devido seu caráter focalizado em grupos mais vulneráveis da população, produz resultados pífios, inclusive no que diz respeito ao objetivo de mitigar a pobreza, e não atinge a raiz dos problemas geradores da pobreza. A terceira característica das políticas neoliberais é a substituição da universalidade (base de direito de cidadania) pela focalização, que é traduzida como o direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos que são comprovadamente pobres. A comprovação da pobreza é uma das marcas destas políticas, cada indivíduo precisa comprovar sua pobreza a fim de fazer jus aos benefícios dos serviços essenciais como saúde, educação, entre outros (SOARES, 2003).

Laurell (2002) assinala quatro estratégias de implantação da política social neoliberal: a privatização, o corte dos gastos sociais, descentralização e a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos focalizados nos pobres. O elemento articulador das estratégias, para a autora, é a privatização, esta atende ao objetivo econômico de liberar todas as atividades rentáveis aos investimentos privados, com o fim de ampliar os processos de acumulação do capital. No entanto, o processo de privatização precisa ser legitimado ideologicamente e gerar as mudanças estruturais necessárias. Neste aspecto, as demais estratégias enunciadas pela autora auxiliam nas mudanças estruturais que facilitariam os processos de privatização, tal qual ocorre com o corte dos gastos sociais públicos. Ao eximir-se de financiar as instituições públicas, tendo como justificativa a crise fiscal, o Estado acaba deteriorando os serviços públicos, conseqüentemente, auxiliando na criação de demanda para o setor privado e tornando o processo de privatização socialmente aceitável. Em relação à descentralização, a mesma autora salienta que esta não tem por objetivo a democratização da ação pública, mas permitir a introdução de mecanismos

gerenciais e incentivar os processos de privatização “[...] deixando a nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços”⁴³. Quanto à estratégia de centralizar os gastos sociais em programas seletivos, Laurell (2002, p. 172) expõe que, teoricamente, ninguém pode se opor às políticas que canalizam recursos aos que nada têm. Porém estas políticas adquirem um significado diverso, “[...] quando, concretamente, tal política implica em remercantilizar os benefícios sociais, capitalizar o setor privado, deteriorar e desfinanciar as instituições públicas”.

Paulatinamente, o Estado vai deixando de ser responsável pela questão social, ficando a cargo de ações filantrópicas e de benemerência a função de promover serviços sociais à população, as redes de proteção social tornam-se “comunitárias” e “locais”. Porém, conforme Soares (2003), quando o desajuste social assume proporções preocupantes, o Estado passa a intervir com programas sociais focalizados nos pobres, tratando de reinseri-los no “mercado”. Os bens e serviços sociais são considerados de “consumo privado”, portanto, trata-se de “[...] promover algum tipo de *subsídio à demanda* desses pobres para que eles possam adquirir bens e serviços no ‘mercado’”. A autora enfatiza que estas ações deixaram de ser políticas sociais, e estas passaram a ser “[...] substituídas por ‘programas de combate à pobreza’, que tratam de, segundo seus proponentes, ‘minimizar’ os efeitos do ajuste sobre os ‘mais pobres’ ou os ‘mais frágeis’” (SOARES, 2003, p. 27).

Contribuindo para o debate, Moraes (2001, p. 64), salienta que o direcionamento das políticas sociais para ações focalizadas se alinham às recomendações dos órgãos internacionais. Para o autor, nas recomendações das agências multilaterais, como o BM, e nos projetos de vários governos da América Latina, há uma preocupação central com a focalização das políticas sociais, também denominado de “[...] benefícios com alvos bem precisos e delimitados”. Este posicionamento traz várias vantagens para as elites conservadoras, já que os benefícios focalizados reduzem custos e racionalizam a política de clientela. Ou seja, os benefícios dirigidos e particularizados não apresentam o risco político de serem confundidos com medidas que criam direitos universais ou bens públicos, os quais sempre estão submetidos a demandas de extensão e generalização. Entre as vantagens, encontra-se a possibilidade de distribuição mais discricionária dos recursos.

⁴³ Como refere Laurell (2002, p. 174), “[...] na América Latina, uma descentralização com estas características tem sido defendida pelos organismos financeiros internacionais, condicionando empréstimos para programas sociais à descentralização e a contraprestação financeira das administrações políticas locais, geralmente, em 30% do orçamento total. Fica difícil compreender como esta política poderia gerar equidade em países com desigualdades regionais tão graves”.

Focalizar, para Moraes (2001, p. 66), substitui a política de acesso universal pelo acesso seletivo, o qual “[...] permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. Por isso, em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de socorro à pobreza absoluta”.

Neste sentido, Höfling (2001) assinala que a redistribuição dos benefícios sociais, visando diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, não pretendem alterar as desigualdades sociais, visto que as ações e estratégias governamentais para o social incidem em políticas compensatórias e em programas focalizados. Estas políticas e programas são voltados, como refere Höfling (2001, p. 39), “[...] àqueles que, em função de sua ‘capacidade e escolhas individuais’, não usufruem do progresso social”. Na seção a seguir, desenvolve-se mais esta discussão.

2.2.4 As políticas educacionais neoliberais

As políticas sociais, dentre elas a educação, estão em relação íntima com as políticas econômicas e não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica. Afirmar isto, no entanto, não implica de forma nenhuma a defesa de que há causalidade mecânica na articulação entre elas. Obviamente, não existe nenhum determinismo que faça com que a uma orientação macroeconômica corresponda necessariamente uma política social. Uma mesma orientação macroeconômica comporta diferentes direções de política social, no entanto, o leque de alternativas é limitado (NETTO, 2003).

Nos anos de 1990, os países da região latino-americana, entre eles o Brasil, realizaram um processo de reformas abrangendo várias dimensões do sistema de ensino, ou seja, legislação, planejamento e gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação, entre outras. Rosemberg (2001b, p. 153) assinala que a movimentação nas políticas educacionais, que ocorreu em 1990, traduziu-se em reformas, levando ao “[...] enfrentamento de ampliar a oferta, acertar o fluxo de alunos/as, obter ganhos de qualidade e, ao mesmo tempo, restringir o uso de recursos públicos”. Tais reformas fazem parte de um movimento internacional, “[...] que vem outorgando à educação a condição de estratégia fundamental para a redução das desigualdades econômicas e sociais nacionais e

internacionais” (ROSEMBERG, 2001b, p.153).

As reformas no âmbito das políticas educacionais tiveram como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pelas agências: Unicef, Unesco, PNUD e pelo BM. Nesta Conferência, os países acordaram com as disposições contidas na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, comprometendo-se com a universalização da educação básica, o que significaria sua extensão para toda a população.

A característica geral das reformas educacionais realizadas no período indicado nos países da América Latina é sua articulação com as orientações educacionais provenientes das agências internacionais e regionais. De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), as reformas educacionais tiveram marcada influência das agências multilaterais como BM, ONU, Unesco, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. Para as autoras (2005, p. 427), os documentos publicados por estas agências “[...] não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso ‘justificador’ das reformas, que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação”. Estas agências não só produziram a reforma, mas exportaram a tecnologia para fazê-las (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

As reformas educacionais nos países da América Latina implementaram em suas políticas educacionais as recomendações e orientações educacionais formuladas internacionalmente pelo conjunto das agências especializadas da ONU. Todavia é importante salientar que a amplitude dessas reformas educacionais não podem ser analisadas como uma determinação exógena aos interesses existentes no interior dos países. É preciso considerar a articulação das forças políticas internas que protagonizaram o modelo de políticas educacionais forjados além de suas fronteiras.

Neste aspecto, cabe a observação de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 430) relacionada à necessidade fundamental de “[...] se investigar como a ideologia, a lógica e a racionalidade que dão sustentação a esta reforma se articulam com os interesses, valores, perspectivas dos sujeitos que, ao fim e ao cabo, são os que realizam as mudanças”, para se compreender e intervir criticamente neste processo. Para Nogueira (2001, p. 22), há sintonia nos interesses internos e externos, “[...] há interesses dominantes internos que

partilham dos interesses externos, na materialização dos seus próprios interesses, isto é, dos interesses nacionais que promovem e realizam aqui os interesses do capitalismo internacional”.

Coraggio (1996a) analisa a dimensão das predisposições internas de cada governo em relação às recomendações das agências multilaterais. Parte em sua análise da afirmação do próprio BM de que a sua contribuição mais importante é a assessoria aos governos de vários países no desenvolvimento de políticas educativas adequadas às especificidades de cada país. Para o autor, a questão é as idéias que fundamentam as políticas educativas, daí sua análise buscar “[...] conhecer e compreender como são geradas estas políticas, quais são seus efeitos e, se estes efeitos não são satisfatórios, oferecer alternativas” (CORAGGIO, 1996a, p. 76).

Em relação à política setorial do BM para a educação, Coraggio (1996a), refere que é preciso analisá-las em detalhe, procurando explicitar como são produzidas e qual a sua validade, bem como analisar as condições e as conseqüências dos empréstimos concedidos para a educação. Chama atenção para os discursos que colocam que o BM “[...] vem impondo idéias políticas homogêneas para a educação, não apenas na região, mas em todo o mundo [...]”. Embora esteja presente a simultaneidade das reformas educativas em vários países, bem como uma homogeneidade discursiva, “[...] há sinais de que outros atores também estão operando ativamente e são co-responsáveis pelo resultado” (CORAGGIO, 1996a, p. 76).

A explicação para a eficácia destes autores locais é o próprio desenvolvimento das políticas educacionais em vários países, onde há uma significativa diferença na aplicação dos recursos. Para Coraggio (1996a, p. 76), é necessário romper com as idéias que atribuem “[...] a um supostamente monolítico Banco Mundial a responsabilidade exclusiva pelas políticas nacionais de educação”.

De acordo com Coraggio (1996a, p. 77), o sentido objetivo das novas políticas sociais pode ser interpretado de três formas principais. A primeira é que “[...] as políticas sociais estão orientadas para dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano”. Mesmo com a falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico, o objetivo das políticas sociais é “[...] investir os recursos públicos ‘nas pessoas’ garantindo que todos tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, bem como às condições para aumentar a expectativa de vida”, incluindo garantias para se alcançar uma distribuição mais eqüitativa das oportunidades.

A segunda é que as políticas sociais estão direcionadas para compensar conjunturalmente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que, para ele, caracteriza a globalização. As novas políticas sociais são o complemento necessário para a garantia da continuidade da política de ajuste estrutural para liberar as forças do mercado e acabar com a cultura dos direitos universais a bens e serviços básicos garantidos pelo Estado. Coraggio (1996a, p. 78), destaca que “[...] estas políticas, concebidas como intervenções conjunturais eficientes, convertem-se em políticas estruturais ineficientes, modificando a relação entre a política, a economia e a sociedade, e fomentando o clientelismo político”. Tais políticas, inicialmente planejadas para atender aos grupos sociais afetados pela transição, passaram a ser focalizadas nos mais pobres.

A terceira forma de interpretar os sentidos objetivos das novas políticas sociais é que elas são elaboradas para instrumentalizar a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. “[...] seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal” (CORAGGIO, 1996a, p. 78). Outro efeito, para o mesmo autor, é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado, destacando a eficiência como critério básico. Entende que “[...] esses três sentidos estão presentes, entrelaçam-se e com frequência se confundem no campo da ação, no discurso técnico e no senso comum dos agentes educativos” (CORAGGIO, 1996a, p. 79).

Ao abordar a questão da focalização da política social, Coraggio (1996a), afirma que caracteriza-se pela expressão “para todos”, como exemplo, a “educação para todos”. Todavia estas políticas não incluem empregos nem, portanto, renda para todos. “[...] o emprego e a renda poderiam sobrevir eventualmente da capitalização que os pobres fizessem do investimento em serviços sociais a eles dirigidos [...]” (CORAGGIO, 1996a, p. 87).

Nesta perspectiva, segundo Coraggio (1996a), há uma mudança no sentido de “para todos” para o uso do adjetivo “básico”, como é o caso da educação básica, serviços básicos de saúde e assim por diante. O Estado, neste aspecto, precisa intervir tanto por razões de equidade quanto para promover o desenvolvimento para garantir que aqueles que não têm renda obtenham esses serviços no mercado e aqueles que estão abaixo das linhas de pobreza ou indigência os recebam como serviço público (CORAGGIO, 1996a).

Oliveira (2000) resume bem a funcionalidade das chamadas políticas sociais ao

analisar as políticas educacionais para a educação básica: “[...] a focalização pode ser entendida como um método de administrar poucos recursos em abundância de carências”. Destarte, a focalização também pode ser utilizada como “[...] estratégia de parcimônia de recursos públicos destinados a certas rubricas, com a finalidade de direcioná-los a outras políticas” (OLIVEIRA, 2000, p. 150).

Neste sentido, a educação vem sofrendo as consequências do ajuste estrutural do Estado em consonância com os corolários neoliberais. Saes (2001) considera importante salientar que o argumento de que a educação escolar é essencial para o desenvolvimento da sociedade é intensamente acionado na era das políticas estatais de orientação neoliberal, uma vez que este argumento pode ser utilizado para explicar os fracassos registrados em outros domínios da política estatal, tais como crescimento econômico, emprego, distribuição de renda, saúde, entre outros. As carências específicas da educação escolar, passíveis de serem atribuídas ao subdesenvolvimento cultural, “[...] tendem a ser taticamente apontadas, pelos próprios setores que dirigem o Estado, como o fator que explica qualquer fracasso da política estatal de orientação neoliberal”. Este aspecto evidencia, “[...] ainda que de modo indireto e negativo, a relevância da ideologia escolar dentro da sociedade capitalista, em sua fase atual” (SAES, 2001, p. 49).

Desta forma, a apologia da educação como estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico e social dos países capitalistas periféricos, entre eles os da América Latina, apresenta-se vinculada às políticas sociais de orientação neoliberal. A questão da focalização de recursos estatais direcionados a parcelas mais pobres da população é uma das ações políticas decorrentes da doutrina neoliberal.

Como exposto neste capítulo, a prioridade da educação feminina na agenda política das agências multilaterais para a redução da pobreza, bem como no movimento internacional de educação para todos, emergiu após os anos de 1990, coincidindo com a implantação de políticas neoliberais em vários países da América Latina. A partir da referida década, iniciaram-se a elaboração de programas políticos nacionais a fim de garantir internamente a consecução e implementação das orientações quanto a educação feminina formuladas no âmbito das agências multilaterais⁴⁴.

⁴⁴ No Brasil, um exemplo de tais políticas é o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), para o período de 2005-2007, que foi elaborado a partir de diretrizes definidas na Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM)⁴⁴, realizada em julho de 2004, que dispôs sobre “[...] as diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia”. Assim, o referido plano indica as políticas e linhas de ação propostas para a promoção da igualdade de gênero (BRASIL, 2004, p. 13). A implementação das políticas públicas para as mulheres,

Dando continuidade à presente pesquisa, fundamentando-se no pressuposto de que as organizações multilaterais não são homogêneas⁴⁵, argumenta-se que suas orientações não são formuladas em bases perfeitamente harmônicas. Em razão disso, justifica-se a análise da perspectiva de cada uma das agências acerca da funcionalidade da educação feminina, buscando evidenciar diferenças, convergências, divergências entre elas, realizada nos capítulos a seguir.

conforme a estrutura do Plano Nacional para as Mulheres, concentra-se em quatro áreas, chamadas de estratégicas: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e, enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2004).

⁴⁵ Como sublinha Coraggio (1992, p. 30), é preciso considerar que não há homogeneidade nem dentro de cada agência nem entre elas, pois, “[...] cada uma tem sua própria história, seu próprio campo de ação e seus próprios interlocutores”.

3 A EDUCAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA DA UNESCO

O presente capítulo tem por objetivo analisar a educação formal das meninas e mulheres na perspectiva da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Com fundamento na análise de conteúdo de fontes documentais produzidas no âmbito da agência a partir de 1990, busca-se explicitar e sintetizar os posicionamentos concernentes ao objeto de investigação, visando apreender qual a funcionalidade atribuída à educação feminina.

As fontes primárias utilizadas são: declarações internacionais formuladas no âmbito específico da Unesco para a área da educação; o “Relatório Jacques Delors”; documentos relativos aos planos e estratégias a prazo médio da Unesco, ou seja, os planos sexenais elaborados a partir de 1990; documentos relativos aos programas bienais aprovados pela Conferência Geral a partir de 1990 e o “Relatório de Monitoramento Global 2003/2004 – Gênero e educação para todos: o salto para a igualdade”.

A fim de dar uma idéia geral das atividades da Unesco na área da educação no contexto internacional, indicam-se, primeiramente, alguns elementos pertinentes aos objetivos e missão, que constituem a sua especificidade dentro do sistema das Nações Unidas (ONU).

3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO)

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)⁴⁶ foi criada em 16 de novembro de 1945 com a missão de modificar o homem e a política por meio da educação e da razão. Compõe o Conselho de Administração Fiduciária das Nações Unidas, do qual fazem parte o Grupo Banco Mundial e o FMI, entre outros.

Como agência especializada em educação, afirma-se que, desde a sua criação, tem trabalhado para aprimorar a educação mundial, a sua principal diretriz a partir dos anos 1990 é a Educação para Todos. Em 2006, conta com mais de 191 Estados Membros, cujos

⁴⁶ Sigla correspondente a *United Nations Educational Scientific Cultural Organization*.

representantes se reúnem na Conferência Geral⁴⁷, realizada a cada dois anos, para tratar de temas relacionados à ciência, cultura, comunicação, informação e educação. Promove estudos, reflexões e reuniões com os governos, dirigentes e especialistas dos países que a integram, buscando consensos e definindo estratégias de ação para vários problemas que se relacionam com sua área de abrangência (UNESCO, 2006).

De acordo com o primeiro artigo de sua Constituição, a missão principal da Unesco é contribuir para a paz e a seguridade, estreitando a colaboração entre as nações por meio da educação, da ciência e da cultura, no afã de assegurar o respeito universal à justiça, à lei e aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião (UNESCO, 2004a, p. 8). Todas as atividades desenvolvidas pela Unesco, dentre elas a educação, fundamentam-se nesses princípios. Assim, tornou-se um compromisso internacional entre os Estados Membros a necessidade de assegurar a todos o pleno e igual acesso à educação, à possibilidade de investigar livremente a verdade objetiva e ao livre intercâmbio de idéias e conhecimentos (UNESCO, 2004a).

Salientam Monclús e Saban (1996) que a Unesco tem em comum com a ONU um mandato mais específico, que é o de erigir os baluartes da paz, apoiando-se na solidariedade intelectual e moral da humanidade. A Unesco tem a missão de construir o cimento da paz, atuando em campos de sua competência, que são a educação, a ciência, a cultura, mais recentemente a comunicação, para favorecer a aquisição, a transferência e o aproveitamento em comum dos conhecimentos, assegurando e fomentando os valores de liberdade, dignidade, justiça e solidariedade.

A Unesco desenvolve ações para aprimorar a educação mundial por intermédio do acompanhamento técnico, estabelecimento de parâmetros e normas, criação de projetos inovadores, desenvolvimento de capacidades e redes de comunicação, “[...] atuando como um catalisador na proposta e disseminação de soluções inovadoras para os desafios encontrados” (UNESCO, 2006). A organização tem atuado no campo tanto da criação e articulação de idéias quanto no fomento para a concretização dessas idéias (UNESCO,

⁴⁷ A organização da Unesco compreende uma Conferência Geral, um Conselho Executivo e uma Secretaria. A Conferência Geral é constituída pelos representantes dos Estados Membros, tendo a função de determinar a orientação e a linha de conduta geral, decidindo sobre os programas que foram submetidos ao Conselho Executivo. A cada dois anos realiza uma reunião ordinária e convoca, quando conveniente, conferências internacionais de Estados sobre a educação, as humanidades, ou sobre a difusão do saber. O Conselho Executivo, por sua vez, é eleito pela Conferência Geral e dentre suas funções está a de examinar o programa de trabalho da organização e o correspondente projeto orçamentário apresentado pelo Diretor Geral. O Conselho Executivo é responsável pela execução do programa aprovado. A Secretaria é composta pelo Diretor Geral e seus assessores (UNESCO, 2004a).

2004d, p. 34). A agência se define da seguinte forma:

[...] como um laboratório de idéias e uma instituição que fixa padrões, para tecer consensos universais sobre temas éticos emergentes. Neste sentido, se caracteriza por constituir um fórum central destinado à articulação dos temas éticos, normativos e intelectuais do mundo contemporâneo, para tanto fortalecendo o intercâmbio multidisciplinar e o entendimento mútuo, enquanto trabalha para alcançar o consenso universal quanto a esses temas, por meio do estabelecimento de objetivos e da mobilização da opinião pública (UNESCO, 2004d, p. 33).

Nos países membros da América Latina atua, por meio de seu Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe e seus escritórios sub-regionais⁴⁸ que operam diretamente na assessoria e cooperação com os governos nacionais e locais, inclusive com organizações não-governamentais e sociedade civil. Conforme a Unesco (2004a), a organização não tem como função realizar empréstimos ou financiamentos para o desenvolvimento, pois não é um banco ou então uma agência direcionada ao desenvolvimento, “[...] seu orçamento é incompatível com essas tarefas [...]”. Enfatiza-se que a atuação da agência “[...] está voltada precisamente para o que escapa às tarefas de bancos e agências de desenvolvimento – e sem o quê se torna muito difícil a esses bancos e agências exercer suas funções” (UNESCO, 2004d, p. 33).

Na esfera da cooperação internacional, “[...] apóia e executa programas e projetos multilaterais e bilaterais, estimula contatos pessoais entre especialistas e dissemina conhecimentos” (UNESCO, 2004d, p. 34). A Unesco também organiza a cooperação técnica internacional e assessora os governos para o “[...] desenvolvimento de políticas públicas, estratégias nacionais, projetos, estudos de viabilidade e levantamento de fundos financeiros para execução e avaliação de programas e projetos⁴⁹” (UNESCO, 2004d, p. 34).

⁴⁸ Os escritórios sub-regionais estão localizados em São José (Costa Rica), Quito (Equador), Kingston (Jamaica) e Bridgetown (Barbados). Além destes, há os Escritórios Regionais da Cultura em Havana e da Ciência em Montevideú. Alguns países contam com Escritórios Nacionais como Bolívia (La Paz), Argentina (Buenos Aires), Brasil (Brasília), Peru (Lima), El Salvador (San Salvador), Guatemala (Cidade de Guatemala), México (Cidade do México), Haiti (Porto Príncipe) e Suriname (Porto Espanha) (UNESCO, 1998b).

⁴⁹ No Brasil, a cooperação e assessoramento da Unesco são regidos pelo Decreto nº 87.522, de 25 de agosto de 1982, que promulgou o Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica entre o Governo e a Unesco. Este acordo tem como objetivos: “[...] a) prestar ao Ministério da Educação e Cultura cooperação para o desenvolvimento de atividades consideradas prioritárias pelo Governo, nas áreas de sua competência e no âmbito das linhas de atuação estabelecidas pelos planos a médio prazo da UNESCO; b) contribuir para o aperfeiçoamento de pessoal técnico nas áreas da educação e da cultura; c) contribuir para os estudos de desenvolvimento técnico do Ministério da Educação e Cultura com vistas à realização de pesquisas, informações e planejamento dos setores educacional e cultural; d) reforçar e

A agência desempenha cinco funções capitais, centrando-se prioritariamente nos países e grupos mais vulneráveis e desfavorecidos: 1) a função prospectiva, concernente à refletir e estudar sobre qual educação, ciência, cultura e comunicação são necessárias para o futuro; 2) o fomento e a transferência de conhecimentos baseados na investigação, no ensino e na capacitação; 3) a função normativa, relativa a elaborar, revisar e aplicar as convenções internacionais; 4) o assessoramento aos Estados Membros em relação a suas políticas e projetos de desenvolvimento, ou seja, a cooperação técnica; e, por fim, 5) o intercâmbio de informações especializadas (MAYOR, 1995).

A Unesco realiza suas atividades de acordo com um planejamento a médio prazo, correspondente a seis anos, que é elaborado pelo Diretor Geral e submetido a observações e recomendações do Conselho Executivo e, posteriormente, aprovado pela Conferência Geral. O sistema de trabalho da Unesco, orientado por um plano sexenal a médio prazo, teve início em 1977 com o primeiro “Plano a Médio Prazo (1977-1982)”. Este foi seguido pelo segundo “Plano a Médio Prazo (1984-1989)”, e terceiro “Plano a Médio Prazo (1990-1995)”. A partir do Terceiro Plano a Médio Prazo, a Unesco passou a referir-se ao plano sexenal como estratégia, ou seja, “Estratégia a Médio Prazo (1996-2001)” e está em vigor atualmente, a “Estratégia a Médio Prazo (2002-2007)”.

Além do plano sexenal, a Unesco tem uma programação de trabalho elaborada para dois anos, isto é, um planejamento bienal que é acompanhado do projeto orçamentário correspondente ao período. Este também é elaborado pelo Diretor Geral e apresentado ao Conselho Executivo e aprovado na Conferência Geral. O “Programa e Orçamento” é um documento que contém as principais linhas de ação e objetivos estratégicos a curto prazo da Organização. Os documentos relativos aos programas e orçamentos bienais são orientados pelo Plano Sexenal e articulados a ele, formam as fases operacionais da agência. Cada Plano Sexenal abarca três Planos Bienais, ou seja, três fases, sendo que cada uma prioriza determinadas ações para garantir a realização dos objetivos assinalados para o sexênio (UNESCO, 2004a).

No rol de sua função normativa, a Unesco afirma constituir-se em espaço para a elaboração, aprovação e ratificação de instrumentos jurídicos. Como agência especializada em educação, patrocina e co-patrocina com outras agências ligadas a ONU, como Unicef,

estreitar a cooperação entre o Brasil e a UNESCO nas áreas técnicas no âmbito da competência da organização; e) desenvolver o intercâmbio de experiências e informação com os países em desenvolvimento em matéria educacional, científica e cultural”. As atividades previstas no referido acordo são implementadas segundo os programas anuais a serem estabelecidos pelo Grupo Intersetorial de Coordenação (BRASIL, 2005).

PNUD e Banco Mundial, conferências, fóruns e cúpulas mundiais, nas quais, por meio de consenso entre os países participantes, produzem-se os instrumentos internacionais em educação. Estes instrumentos internacionais são os documentos normativos que servem de referência para as ações conjuntas da Unesco e seus Estados Membros (UNESCO, 2006). Documentos esses que podem ser classificados em tratados, convenções, recomendações e declarações, como explicitado no primeiro capítulo desta dissertação.

Historicamente, a hegemonia estadunidense nas agências especializadas das Organizações das Nações Unidas é um eixo de análise que revela a constante intervenção desta nação em relação aos objetivos de ação tanto da Unesco como de outras agências multilaterais, entre elas o Banco Mundial. Esta influência, em específico na Unesco, foi decisiva em vários momentos de sua história e imprimiu em suas prerrogativas para a educação, os interesses imediatos de um de seus Estados Membros, ou seja, os Estados Unidos da América.

O referido país tem tido uma participação na Unesco, como país membro, contornada por diversos conflitos de ordem ideológica e política. Como explica Leher (1998), a representação dos Estados Unidos da América na Unesco esteve subordinada, por várias décadas, ao Departamento de Estado daquela nação. Isso significa que os assuntos de caráter polêmico, que emergiam na Unesco, teriam de passar primeiro pela apreciação daquela instituição nacional o que, por conseguinte, “[...] fazia prevalecer os interesses geopolíticos de Washington” (LEHER, 1998, p. 195). Entre os interesses, segundo o mesmo autor, estavam aqueles relacionados à educação de massas, visando a propaganda anti-comunista, particularmente efetuada pelos meios de comunicação.

A despeito das proposições iniciais da Unesco e de alguns defensores da importância da educação elementar para os países pobres como foco para a atuação da organização, os interesses estadunidenses se faziam prevalecer tanto pelo jogo político dentro da Unesco, como por meio do controle das verbas dispendidas para a instituição⁵⁰. A importância econômica e política dos Estados Unidos fazia com que os conflitos surgidos entre aquele país e a Unesco fossem resolvidos a favor do mesmo (LEHER,

⁵⁰ Leher (1998, p. 195) explica que, nos Estados Unidos, principalmente os republicanos privilegiavam as ações bilaterais, pois “[...] tinham muito mais apoio do *establishment* do que as agências de desenvolvimento multilaterais”. No entanto, durante o governo Kennedy (1961-1963), retoma seu interesse pela liderança nas agências internacionais como um objetivo estratégico. Segundo Leher (1998, p. 196) esta mudança “[...] pode ser compreendida no escopo do deslocamento da guerra fria para os países em desenvolvimento. A entrada dos ex-países coloniais na Unesco e o fortalecimento relativo da URSS na entidade, levaram os EUA a optar por uma orientação mais internacionalista, incluindo a presença mais ativa nos organismos internacionais das Nações Unidas”.

1998).

De acordo com Leher (1998, p. 193), “[...] o fato dos EUA serem responsáveis por mais de 40% de toda verba da Unesco, conferia-lhes enorme supremacia política e econômica”. Na luta por esta supremacia, geraram-se muitos conflitos na organização, um deles foi em relação às prioridades de ação da Unesco, pois, segundo o mesmo autor, as prioridades do orçamento definidas por aquele país tinham, em primeiro lugar, os programas de ciências, seguido ao de informação às massas e, por último, a educação formal (LEHER, 1998).

A Unesco teve uma condição marginal nas primeiras décadas de sua atuação no Sistema das Nações Unidas (LEHER, 1998). A partir da década de 1960, houve uma reorientação interna e a organização passou a considerar as questões do desenvolvimento. Esta nova orientação da Unesco aproximou-a dos então chamados países do “Terceiro Mundo” e países socialistas. Esta aproximação serviu de justificativa para que a chamada “direita” dos EUA exigisse a retirada deste país da organização (LEHER, 1998).

No entanto, a nova conduta da Unesco, que mudou seu enfoque para com os países chamados de “Terceiro Mundo”, passou a interessar diretamente aos Estados Unidos, especialmente por interesses relativos a questões de geopolítica e em relação aos programas de educação de base na América Latina, desenvolvidos em 1956.

O aumento significativo de países membros na Unesco, devido aos sucessivos processos de descolonizações, bem como a aproximação de muitos desses países com a URSS, foram considerados uma ameaça à supremacia dos Estados Unidos na Unesco (LEHER, 1998). A ameaça à supremacia da referida nação tem relações com o sistema de representatividade dos países membros da Unesco na tomada de decisões. No sistema de representação da Unesco, cada nação equivale a um voto e o aumento do número de países membros colocava em risco a representação estadunidense. O modo de orientar e garantir os interesses daquela nação “[...] foi a ampliação de verbas extra-orçamentárias, cuja finalidade já estaria previamente definida em instâncias onde a supremacia americana era inquestionável como a UNICEF, IDA⁵¹, BIRD e BID” (LEHER, 1998, p. 197). Nesse contexto, a Unesco ficou reduzida a assessorar os projetos concebidos por outras agências internacionais ou por fundações privadas⁵² (LEHER, 1998).

⁵¹ Agência Internacional de Desenvolvimento.

⁵² Em relação a esta afirmação, Leher (1998, p. 194) explica que “[...] a supremacia Norte Americana se efetivou igualmente pela ação de fundações privadas. Com efeito, a debilidade financeira da Unesco

A reorientação política da Unesco, visando o desenvolvimento, bem como a pobreza, nos países do “Terceiro Mundo”, foi condicionada pela política norte-americana de combate ao comunismo e pela emergência da noção da educação como forma de melhorar a produtividade dos recursos humanos, visto que a teoria do capital humano já despontava como a teoria hegemônica no campo educacional (LEHER, 1998).

A reaproximação dos Estados Unidos com a Unesco foi abalada na gestão do Presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan (1981-1989) no contexto dos conflitos entre URSS e Afeganistão e com a crise no Oriente Médio, especificamente no Irã (LEHER, 1998). A Unesco, de acordo com Leher (1998, p. 201), passou a constituir-se, ao menos em termos propagandísticos, como uma ameaça aos EUA, “[...] a direita a acusava de ser contra o mundo livre, de propagar o comunismo, doutrinar as crianças e jovens e, além destas ‘más qualidades’, de ser um órgão perdulário”. No contexto das políticas norte americanas encetadas por Reagan, houve o ocaso da Unesco e o Banco Mundial passou a assumir a liderança para efetivar as reformas neoliberais “[...] transformando-se na principal instituição de formulação do ajuste estrutural” (LEHER, 1998, p. 207). Em 1984, aquele país retirou-se da Unesco, trazendo para a organização um período de debilitamento e crise, porque os EUA constituíam-se “[...] em sua maior fonte de renda e, na prática, em seu eixo de sustentação” (LEHER, 1998, p.202).

Com a retirada tanto dos Estados Unidos, em 1984, como do Reino Unido, em 1985, da Unesco e outros Estados como Cingapura, em 1984, houve tanto uma crise financeira como uma crise política da organização, que só foi resolvida no final dos anos de 1990 com as reformas internas, as quais fizeram com que, em 1997, o Reino Unido voltasse a fazer parte da organização. Em 2003, com a reorientação política da Unesco, houve o retorno dos Estados Unidos. A esse respeito, conforme o atual Diretor Geral da Unesco Koichiro Matsuura (gestão 1999-2005 e reeleito em 2005), após dezoito anos, os Estados Unidos retornam à organização e esta é uma oportunidade histórica para que a Unesco consolide sua função e influência internacional e solidifique a restauração de sua reputação frente à comunidade internacional (UNESCO, 2004c).

Leher (1998) refere que, com a saída dos países acima citados da Unesco, na década de 1980, as prerrogativas da organização passaram de vez para o Banco Mundial. Para Leher (1998, p. 202), até os anos de 1960, a educação não tinha importância para o

reduziu a sua autonomia diante dessas entidades. A Ford, por exemplo, financiou no princípio da década de 1950 quase a metade do programa de assistência técnica da Unesco, em especial nas áreas de educação básica e da educação cívica”.

Banco Mundial, ou seja, era uma questão de ordem secundária. O Banco só passou a ter a educação como uma de suas estratégias com o advento da questão da segurança contra as idéias comunistas em que a pobreza teria implicações diretas na assimilação de tais idéias.

Com “[...] a virada neoliberal da década de 1980, a orientação educacional do Banco sofre uma inflexão em direção ao ensino elementar” (LEHER, 1998, p. 203). É este direcionamento para as políticas educacionais, centradas na educação básica, que se fazem presentes nos documentos da Unesco de estratégias educacionais e que ganharam vigor nos anos de 1990. Neste período, a Unesco, em convergência com o Banco Mundial e, conseqüentemente, com os ditames dos Estados Unidos, passou a propalar a ideologia da globalização e engajou-se na campanha mundial para a erradicação da pobreza, em que, segundo Leher (1998), a questão da distribuição de renda passou a ser a questão da equidade.

Em sintonia com o curso do desenvolvimento capitalista pós-1990, a Unesco aderiu ao que Leher (1998, p. 253) chamou de deslocamento da ideologia do desenvolvimento para a ideologia da globalização. Neste contexto, segundo o mesmo autor, a educação “[...] assume novos conteúdos e novas funções enquanto aparelho de hegemonia”. O Banco Mundial conquistou e consolidou sua hegemonia na condução das políticas educacionais, uma vez que foi se insinuando paulatinamente nas prerrogativas educacionais da Unesco (LEHER, 1998).

A Unesco, que se constituiu, no passado, em referência internacional para o debate educacional, especialmente em relação à democratização da escola pública, bem como no encorajamento do aprendizado e o próprio acesso ao conhecimento, perdeu sua conformação original e suas atribuições educacionais para o Banco Mundial (LEHER, 1998). Nos anos de 1980, “[...] o debate da Educação mundial foi transformado, ainda mais, em assunto de homens de negócios, banqueiros e estrategistas políticos” (LEHER, 1998, p. 187).

As reformas educacionais que ocorreram a partir dos anos de 1990 em vários países, tendo como condutor o Banco Mundial, a fim de construir o ajuste estrutural e preparar o caminho para a globalização, tiveram suas reformas dirigidas “[...] a uma categoria importantíssima em termos políticos: os excluídos, agora redefinidos como pobres (LEHER, 1998, p. 186). Embora este autor explicita que o Banco Mundial tem tomado para si a definição dos rumos das políticas educacionais nos países da América Latina, a Unesco também vem cumprindo um papel relevante na implementação destas

políticas via cooperação internacional.

Os anos de 1990 trouxeram novos rumos para a atuação da Unesco na área educacional, tendo em vista o movimento internacional de educação para todos, que emergiu como uma parceria entre as várias agências multilaterais estudadas nesta dissertação. A educação de mulheres e meninas ganhou maior relevância não só no plano dos discursos, mas em recomendações de políticas de inclusão das mulheres e meninas na escola, cujo acompanhamento e avaliação do processo de implementação de tais políticas emergiram como forma de motivar os países membros da Unesco a realizá-las.

3.2 CONFERÊNCIAS E FÓRUMS INTERNACIONAIS SOBRE EDUCAÇÃO

Os instrumentos internacionais na área da educação, que implicam em ações e recomendações relativas à educação de meninas e mulheres, destacados neste trabalho, são: a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, 1990); Declaração de Nova Delhi (Conferência de Nova Delhi, 1993); Declaração de Hamburgo (Conferência Mundial de Educação de Adultos – CONFITEA V, 1997); Marco de Ação de Dacar: Educação para todos: atingindo nossos compromissos coletivos (Cúpula Mundial de Educação, Dacar, 2000).

Como resultado da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990), foi formulada a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” e aprovado o “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”. Na declaração, registrou-se a situação educacional das mulheres e meninas até aquele momento, apontando que mais de cem milhões de crianças, das quais pelo menos sessenta milhões de meninas, não tinham acesso ao ensino primário, mais de 960 milhões de adultos eram analfabetos e dois terços daquele total eram mulheres. Diante deste quadro, estabeleceu-se, no Artigo 3 intitulado “Universalizar o acesso à educação e promover a equidade”, a prioridade urgente de melhorar a qualidade e garantir o acesso à educação para meninas e mulheres, superando todos os obstáculos que impedem sua participação ativa no processo educativo, e os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação (UNESCO, 1990).

O Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, por sua vez, estabeleceu diretrizes para a formulação de planos de ação nacional e estadual para o desenvolvimento da educação básica nos vários países membros. O documento considerou que as instituições, as agências internacionais e regionais devem empenhar-se no planejamento conjunto e sustentação do seu apoio a longo prazo às ações nacionais e regionais. Para os principais patrocinadores da iniciativa de Educação para Todos (Pnud, Unesco, Unicef e Banco Mundial), colocou que devem ratificar seu compromisso de apoio às áreas prioritárias de ação internacional. Dentre estas estão os programas de educação para mulheres e meninas, que devem objetivar a eliminação das barreiras sociais e culturais que têm desencorajado, e mesmo excluído, mulheres e meninas dos benefícios de programas regulares de educação, bem como promover a igualdade de oportunidades para elas em todos os aspectos de suas vidas (UNESCO, 1990).

A Conferência de Jomtien, em 1990, foi precursora da série de eventos na esfera da educação, convocados pela Unesco nos anos de 1990. Foi um marco na definição de princípios fundamentais nos quais as políticas nacionais para a educação, após esse período, foram fundamentadas.

Em 1993, com o intento de renovar os esforços mundiais para a erradicação do analfabetismo e a obtenção da universalização do ensino básico, e considerando que em alguns países a consecução desses objetivos encontravam barreiras econômicas e institucionais, particularmente decorrentes de políticas educacionais insuficientes diante da demanda da população, promoveu-se a Conferência de Nova Delhi, na qual foi aprovada a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos. Nesta conferência, os nove países mais populosos e com índices maiores de analfabetismo tomaram parte, no afã de concentrar os debates sobre a educação para todos. Dentre os países, definidos como Grupo dos E-9, incluíram-se: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Nesta declaração, foi reiterado o compromisso de buscar as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todos os povos do E-9. Em relação à mulher, reconheceu-se que a educação e a incorporação das mulheres, jovens e adultas, à sociedade é um elemento chave do processo de desenvolvimento do bem-estar social, bem como um processo importante na educação da geração presente e futura (UNESCO, 1993).

Da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFITEA V),

realizada em 1997, resultou a Declaração de Hamburgo, a qual, além das disposições e orientações específicas para as políticas de educação de jovens e adultos, incorporou a recomendação da inclusão da perspectiva de gênero para essas políticas. Conforme o documento, as políticas de educação voltadas para a alfabetização de jovens e adultos precisa priorizar a expansão das oportunidades educacionais para todas as mulheres. A alfabetização foi concebida como o conhecimento básico, necessário a todos num mundo em transformação, em sentido amplo e propalada como um direito humano fundamental. Em toda sociedade, a alfabetização é uma habilidade primordial em si mesma e um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. Expõe o documento que existem milhões de pessoas, dos quais a maioria são mulheres, que não têm oportunidade de aprender e nem mesmo têm o acesso a esse direito. Em consonância, as políticas de educação devem dar prioridade à expansão das oportunidades educacionais para todas as mulheres, respeitando sua diversidade e eliminando os preconceitos e estereótipos que limitam seu acesso à educação (UNESCO, 1999).

Da Cúpula Mundial de Educação, realizada em Dacar, Senegal, 2000, derivou o Marco de Ação de Dacar, “Educação para todos: atingindo nossos compromissos coletivos”, no qual reiteraram-se os princípios e compromissos firmados na Conferência de Jomtiem, dez anos antes. Trata-se de um documento que expressa compromisso coletivo para a ação dos governos no sentido de assegurar os objetivos e metas da educação para todos. Assinala o documento que, sem um progresso acelerado na direção de consolidar a educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas, o que leva à ampliação das desigualdades entre nações e dentro das sociedades. Reafirmou que a educação, enquanto um direito humano fundamental, é a chave para um desenvolvimento sustentável e para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países. As necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser garantidas com urgência, daí os governos não poderem mais postergar os esforços para atingir as metas da educação para todos. Firmaram-se, neste documento, compromissos para que seis objetivos fossem alcançados, três deles remetem à educação de meninas e mulheres (UNESCO/CONSED, 2001).

Em Dacar, os governos se comprometeram a assegurar que, até o ano de 2015, todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação básica, obrigatória, gratuita e de boa qualidade. Este prazo também foi estabelecido para alcançar a melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de

adultos, especialmente das mulheres. O compromisso firmado foi o de eliminar a disparidade de gênero na educação primária e secundária até 2005. Para a promoção da igualdade de gênero na educação, ficou apazado também o ano de 2015. Para atingir os objetivos relacionados a meninas e mulheres, propôs-se a implementação de estratégias integradas para promover a equidade de gênero na educação, reconhecendo-se a necessidade de mudanças de atitudes, valores e práticas (UNESCO/CONSED, 2001).

Conforme a Unesco (2004b), a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien, 1990, criou uma visão ampliada da educação, estipulando para o ano 2000 a data para que a meta de Educação Primária Universal (EPU)⁵³ fosse alcançada. Não obstante, os Estados Membros terem registrado progressos no decênio (1990-2000), a meta da EPU não foi totalmente alcançada em todos os países. Em 2000, dez anos mais tarde, o Marco de Ação de Dacar conjuntamente com a Declaração do Milênio especificaram novamente as metas de educação e de igualdade de gênero de uma maneira mais formal. O Marco de Ação de Dacar, neste sentido, ampliou a agenda dos compromissos assumidos com relação à educação, inclusive para mais longe do que as metas estabelecidas nos Objetivos do Milênio (UNESCO, 2004b).

3.3 RELATÓRIO JACQUES DELORS

Com a chegada dos anos de 1990, a Unesco, desempenhando sua função prospectiva para educação, mobilizou-se a fim de compilar, no plano reflexivo, os princípios e finalidades da educação para o século vindouro. Em novembro de 1991, uma comissão internacional com o objetivo de refletir sobre o educar e o aprender para o século XXI foi convocada pela agência. A presidência da comissão, composta por 14 membros de várias regiões do mundo, ficou com o francês Jacques Delors, seu trabalho se concentrou em responder à seguinte pergunta: “[...] que tipo de educação se necessita no futuro e para que tipo de sociedade?” (UNESCO, 1994, p. 40).

Obtendo apoio financeiro e vasto material de consulta e pesquisa da Unesco, a comissão elaborou um documento final entendido como um programa de renovação e ação

⁵³ O Relatório de Monitoramento Global 2003/2004 – Educação para Todos, Gênero e Educação para todos: o salto para a igualdade – usa a expressão educação primária para referir-se às metas do Marco de Ação de Dacar e aos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. No entanto, verificou-se que, em outras fontes, o termo usado com mais frequência é “educação básica”.

destinado aos responsáveis por tomar decisões relativas à educação em diversos países. Este documento, “Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI”, foi publicado, em abril de 1996, com o título “Educação: um tesouro a descobrir”, também conhecido por “Relatório Jacques Delors” ou simplesmente “Relatório Delors”. Teve repercussão não somente nas formas de organização do sistema educacional e nas políticas educacionais de vários países, mas, sobretudo, representou uma justificativa moral e filosófica às diretrizes, recomendações e orientações contidas no vasto conjunto de documentos produzidos internacionalmente a partir de 1990.

O Relatório Jacques Delors está dividido em três partes, que são intituladas respectivamente: “Horizontes”, “Princípios” e “Orientações”. Apresenta um diagnóstico do contexto mundial baseado no aspecto do crescimento demográfico, na globalização econômica, na implicação das novas tecnologias na comunicação universal, entre outros. Diante da nova dinâmica social, fundada na interdependência mundial e no multiculturalismo, define um dos papéis da educação que se baseia na especial responsabilidade da edificação de um mundo mais solidário. Desta forma, compreende que o objetivo essencial da educação é o desenvolvimento do ser humano na sua dimensão social. Conforme se depreende da leitura do Relatório, a solidariedade, a tolerância e o respeito mútuo são os valores que a educação deve instigar para a coesão social, além de fomentar a capacidade criativa dos indivíduos para a sobrevivência em um mundo mais global.

O Relatório reforçou a noção da educação ao longo da vida, ou seja, a educação permanente⁵⁴, acrescentando que esta deve basear-se nos chamados quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Aprender a conhecer é um tipo de aprendizagem que visa mais ao domínio dos instrumentos de conhecimento do que a aquisição dos saberes clássicos, podendo ser considerado como um meio e uma finalidade da vida humana. Aprender a conhecer

⁵⁴ Que já havia sido formulada no Relatório Faure, intitulado “Aprender a Ser”, publicado em 1972. Este Relatório representa uma das primeiras iniciativas da Unesco frente à crise mundial da educação e um marco importante na história do pensamento educacional da agência. Foi o resultado final do trabalho da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, constituída em 1971, presidida por Edgar Faure. Os eixos norteadores foram a educação permanente e cidade educativa. Dentre os vinte e um princípios que deveriam reger as políticas educacionais, o princípio diretor “Aprender a Ser”, e que deu nome ao relatório, deveria estar permeando-os. O primeiro princípio formulado é o de que todo indivíduo deve ter possibilidade de aprender por toda a vida. Neste aspecto, Werthein e Cunha (2000, p.11) referem que o postulado da educação para todos ao longo da vida, “[...] defendido pelo Relatório, daria origem a sucessivos estudos e, aos poucos, ele foi sendo adotado pelos países, como também se faria presente nos principais documentos de orientação da UNESCO [...]”.

implica, também, o aprender a aprender, exercitando a atenção, a memória e o pensamento. Em relação ao aprender a fazer, não implica somente em adquirir uma qualificação profissional, mas adquirir competências para enfrentar as situações que aparecem e tornar o indivíduo apto para o trabalho em equipe. O aprender a viver juntos remete à compreensão do outro, bem como à percepção da interdependência entre todos os indivíduos, por isso, valorizando a compreensão mútua e a paz. O aprender a ser está relacionado ao desenvolvimento da personalidade, ao agir com autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal (DELORS, 2000).

Conforme o documento, estes quatro princípios devem fundamentar o processo de aprendizagem e devem ser a fonte de inspiração e orientação nas reformas educativas, tanto na elaboração de programas como na definição de novas políticas pedagógicas. Em relação a este último aspecto, o Relatório apresenta as orientações para todos os níveis e modalidades de ensino. Entre várias orientações, recomenda a todos os países o reforço da educação básica e a sua adaptação aos contextos particulares, aos países e às populações mais desfavorecidas (DELORS, 2000).

O Relatório Delors não pretendeu ser um programa detalhado a fim de prescrever as reformas educativas, mas sim conter uma fonte de princípios e orientações para o debate e reflexão na formulação de políticas educacionais. Embora não contenha diretrizes políticas específicas para a educação de meninas e mulheres, podem ser encontradas algumas considerações sobre a educação feminina na primeira (Horizontes) e na última parte do documento (Orientações).

No referido Relatório, sublinha-se que a participação das mulheres na educação é a alavanca essencial do desenvolvimento e faz-se a denúncia de que, em todo o mundo, verifica-se a desigualdade entre homens e mulheres concernente à educação. Coloca em pauta a situação educacional das mulheres, salientando que dois terços dos adultos analfabetos do mundo são mulheres e a escolarização das jovens é mais baixa do que a dos rapazes. Conclama o documento que “[...] o princípio da equidade obriga a um esforço particular para suprimir todas as desigualdades entre sexos em matéria de educação” (DELORS, 2000, p. 77).

O Relatório Delors conclui que as desigualdades em matéria de educação estão na origem de inferioridades permanentes que pesam sobre as mulheres ao longo de toda a sua vida. O grande argumento para respaldar a afirmação de que a participação das mulheres na educação é alavanca essencial do desenvolvimento é o de que “[...] hoje em dia, todos

os peritos são unânimes em reconhecer o papel estratégico da educação das mulheres no desenvolvimento”. Concretamente, trata-se de estabelecer “[...] uma correlação muito clara entre o nível de educação das mulheres, por um lado, e, por outro, a melhoria geral da saúde e da nutrição da população, bem como a redução da taxa de fecundidade” (DELORS, 2000, p. 78).

Tomando como base o Relatório Mundial sobre Educação de 1995, no Relatório Delors, afirma-se que as mulheres e as jovens estão aprisionadas em um ciclo em que mães analfabetas dão a luz a filhas que continuarão analfabetas, casarão com pouca idade, ficando condenadas à pobreza e ao analfabetismo. No documento, adverte-se que é preciso quebrar o ciclo vicioso que liga a pobreza e a desigualdade entre homens e mulheres.

No Relatório Delors, são retomados os aspectos essenciais da Declaração da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (Beijing, 1995), destacando-se os seguintes objetivos fundamentais para educação: 1) garantir a igualdade de acesso das mulheres à educação; 2) eliminar o analfabetismo feminino; 3) melhorar o acesso das mulheres à formação profissional, ao ensino científico e tecnológico e à educação permanente.

Argumenta-se que a garantia a jovens e mulheres de uma educação que possibilite eliminar a diferença que as separa dos homens, abrindo-lhes as vias de ação e de acesso ao poder que até hoje lhes foram vedadas, não é somente uma exigência ética. Vários estudos evidenciam um fato social importante: “[...] as mulheres tornaram-se, em todo o mundo, agentes econômicos de primeira grandeza, ainda que os indicadores analisados tendam, muitas vezes, a minimizar ou a ocultar a sua verdadeira contribuição para o desenvolvimento” (DELORS, 2000, p. 198).

A esse respeito, conclui o documento que “[...] a Educação das mulheres e das jovens é deste ponto de vista um dos melhores investimentos para o futuro”. Qualquer que seja o objetivo, “[...] melhorar a saúde pública das famílias, a escolarização das crianças ou a vida comunitária, é educando as mães e promovendo, de um modo geral, a condição feminina que as sociedades terão mais probabilidades de ver coroados de êxito os seus esforços” (DELORS, 2000, p. 198).

Sintetizando, as exposições do Relatório Delors em relação à educação de mulheres ficaram restritas à apresentação de um rápido diagnóstico da situação das mulheres. Embora tenha sido referenciada em dois momentos distintos do Relatório, não houve diferenciação nenhuma no teor dos textos, ambas partes se restringiram a apresentar os benefícios que a educação de mulheres pode trazer para a sociedade, destacando o seu

benefício econômico.

A questão da educação das meninas e mulheres aparece como ponto nodal nas ações políticas dos vários países membros da Unesco, o que pode ser constatado tanto nos instrumentos jurídicos, representados pelas convenções e tratados internacionais, quanto nas muitas declarações formuladas a partir dos anos de 1990. A série de conferências realizadas no âmbito da ONU no período indicado, promovidas pelas agências especializadas em determinado assunto e temática social, permite considerar que a preocupação com a condição educacional das mulheres derivou das inquietações com o desenvolvimento econômico sustentável e com o desenvolvimento social. Afirma-se isto por ser recorrente, nos vários documentos analisados, a noção do benefício econômico que a educação de meninas e mulheres pode trazer para a sociedade. Este benefício econômico é um dos argumentos essenciais para incitar os governos a envidar esforços na direção da igualdade de gênero na educação⁵⁵.

Ressalta-se que, se nos anos 1990, observa-se que a centralidade na educação das meninas e mulheres generalizou-se e intensificou-se em todos os setores da ONU, no caso da Unesco em específico, trata-se de uma problemática que nasceu com a institucionalização dessa agência, como pode ser evidenciada em vários documentos da Unesco que tratam de sua programação de trabalho.

Na sequência, faz-se a análise dos documentos da programação de trabalho da Unesco, referentes aos seus planejamentos sexenais e bienais, a fim de apreender como a educação de mulheres e meninas foi sendo inserida nas preocupações da Unesco e, em especial, como a educação é atendida nos referidos planejamentos da instituição.

3.4 EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS PLANOS SEXENAI E BIENAI DA UNESCO

Pode-se identificar a preocupação em relação à educação de meninas e mulheres na trajetória da Unesco registrada logo no início de sua atuação na esfera da educação. Como exemplo, cita-se a XV Conferência Internacional de Educação Pública, realizada em Genebra em 1952, onde o acesso da mulher na educação foi o principal tema de debate.

⁵⁵ A questão da igualdade de gênero na educação será abordada mais adiante neste capítulo.

Segundo Valderrama (1995), foi adotada uma resolução dirigida aos Ministros de Educação, em que destacava a necessidade de se empreender estudos sobre os diferentes aspectos dos problemas pertinentes ao acesso da mulher a cada um dos diversos graus e tipos de ensino. Outro exemplo foi a aprovação da “Convenção Relativa à luta contra as discriminações na esfera da educação”⁵⁶, em 1960 na XI Conferência Geral da Unesco.

A inclusão da educação das meninas e mulheres na programação de trabalho da agência recebeu especial atenção na elaboração dos planos a médio prazo (planos sexenais), que começaram a ser elaborados a partir de 1977. No primeiro “Plano a Médio Prazo (1977-1982)”, a questão da educação da mulher consta em um dos objetivos que propôs a melhoria da condição da mulher e a promoção da participação da mulher no desenvolvimento econômico, social e cultural (UNESCO, 1976a).

O Segundo Plano a Médio Prazo (1984-1989)⁵⁷ foi orientado no estabelecimento de ações estratégicas para a democratização da educação por meio da generalização da educação primária e eliminação do analfabetismo. Segundo o documento, reconhece-se, cada vez mais, que a educação é um direito fundamental do ser humano, assim como uma dimensão e um dos meios essenciais ao seu desenvolvimento. Por isso, o analfabetismo, como um dos grandes problemas sociais, sobretudo nos países “em desenvolvimento”, precisaria ser erradicado. A esse intento seria necessário um duplo esforço, de um lado, assegurar a generalização e renovação dos sistemas de ensino primário e, por outro, a organização de campanhas sistemáticas de educação em favor de adolescentes e adultos analfabetos. Além dos fatores relacionados ao analfabetismo, como falta de acesso à escola, repetência e abandono escolar, a discriminação também foi apontada como um dos fatores que implicavam no analfabetismo. A discriminação fundamental que engendra outras é a que limita o acesso das jovens e mulheres na educação, fator ligado aos altos índices de analfabetismo entre as mulheres, que, naquele período, perfaziam os 59% da população adulta analfabeta (UNESCO, 1983).

O planejamento da Unesco para o sexênio 1984-1989 incluiu, nos grandes

⁵⁶ Conforme o artigo 1º da referida Convenção: “[...] se entende por “discriminação” toda a distinção, exclusão, limitação ou preferência, fundada na raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, a posição econômica do nascimento, que tenha por finalidade ou por efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento na esfera do ensino [...]” (UNESCO, 1961).

⁵⁷ A elaboração e aprovação do Segundo Plano a Médio Prazo ocorreu no contexto da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, proclamada em 1980, durante a 35ª Sessão da Assembléia Geral da ONU.

programas educacionais⁵⁸, um sub-programa denominado “Igualdade de oportunidades educacionais das jovens e das mulheres”. Este programa foi concebido como marco de diversas ações empreendidas para promover a igualdade de acesso, entre ambos os sexos, a todos os níveis e tipos de educação, bem como para promover o papel da mulher na esfera da educação. Os objetivos traçados envolveram quatro esferas de ação: 1) identificação dos obstáculos à igualdade educacional dos homens e mulheres; 2) generalização do acesso à educação para as jovens e mulheres; 3) promoção da igualdade de acesso das jovens e mulheres a estudos científicos e a todos os níveis do ensino técnico e profissional e, por último, 4) a função educacional das mulheres na sociedade (UNESCO, 1983).

Em conformidade com o Segundo Plano a Médio Prazo, a educação seria um dos fatores essenciais que asseguraria às mulheres a igualdade com os homens, tanto no exercício de seus direitos como nas suas responsabilidades junto à sociedade. Conforme o documento (1983, p. 93), “[...] a educação pode contribuir para mudar as mentalidades e criar condições que permitam às mulheres assumir as mesmas responsabilidades que os homens na esfera econômica e social”. A educação das mulheres, neste sentido, é cada vez mais importante, pois o progresso tecnológico e o rápido desenvolvimento do trabalho assalariado requerem qualificações seguras. O analfabetismo das mulheres pode resultar em graves conseqüências para o futuro das novas gerações, visto que “[...] o nível de instrução da mãe tem influência determinante sobre a saúde, a nutrição e inclusive a esperança de vida das crianças”⁵⁹. Quanto maior o número de mães instruídas em uma sociedade, maiores são as possibilidades de escolarização das crianças, especialmente das meninas (UNESCO, 1983, p. 93).

As questões educacionais relacionadas à mulher fizeram parte não só dos objetivos pertinentes à esfera da educação, mas foram incorporadas nas demais dimensões da atuação da Unesco, como ciência e cultura. Com o título “A condição da mulher”, o “Grande Programa XIV” foi considerado um programa de caráter transversal, no qual apresentou-se um levantamento das atividades que se dedicariam, expressamente, ao melhoramento da condição da mulher. Após uma análise geral da condição da mulher naquele período, no documento, propôs-se, como uma das estratégias de ação, a integração da dimensão feminina no conjunto dos programas e atividades previstas para o referido sexênio. Também assinalou-se que a persistência de situações de desigualdade entre os

⁵⁸ O Segundo “Plano a Médio Prazo (1984-1989) foi estruturado em quatorze “Grandes Programas”.

⁵⁹ Tradução nossa.

sexos impunha que se tomasse em consideração a situação particular das mulheres, não só na análise dos problemas reconhecidos, como na concepção e na aplicação de soluções que eles requereriam (UNESCO, 1983).

É preciso ressaltar que, na perspectiva da Unesco, o planejamento de suas atividades em relação à educação de meninas e mulheres, que se iniciou nos anos de 1990, foi respaldado na experiência de muitas décadas de esforços da Organização em promover o acesso igualitário de homens e mulheres na esfera educacional⁶⁰.

3.4.1 Plano a Médio Prazo – 1990-1995

O Terceiro Plano a Médio Prazo (1990-1995), aprovado em 1989, como os anteriores, foi um documento de política geral e de estratégia. Na área relativa a educação, intitulada “A educação e o porvir”, sobressaiu-se a chamada função prospectiva da Unesco. A seção do documento denominada “Área Principal I”⁶¹, dedicada à educação, apresenta três programas, que são: 1) “para uma educação básica para todos”; 2) “a educação para o século XXI”; e 3) “ação e apoio em favor do desenvolvimento da educação”. O objetivo do primeiro destes programas foi proporcionar uma educação de qualidade idônea a fim de assentar as bases de uma educação permanente para todos fundada na qualidade na educação. A qualidade na educação foi definida como a aquisição de conhecimentos gerais suficientes para participar efetivamente da vida e da atividade da comunidade, o que oportunizaria condições para que as pessoas continuem aprendendo ao longo da vida. Em relação ao terceiro programa, a estratégia da Unesco se concentraria na promoção da capacidade nacional e da cooperação internacional com objetivo de instaurar políticas e estratégias de educação apropriadas nas áreas de apoio à administração, inovação, tecnologia e investigação em educação (UNESCO, 1989).

No Terceiro Plano a Médio Prazo (1990-1995), as atividades relativas à educação das mulheres foi introduzida no tema transversal “a mulher”. Significava que as atividades nas áreas de competência da Unesco deveriam ter presente não só a educação das mulheres, mas outras questões pertinentes à melhoria das suas condições, como direito,

⁶⁰ As recomendações e resoluções a esse respeito estão presentes nas Atas das Conferências Gerais da Unesco realizadas a cada dois anos.

⁶¹ Este documento foi dividido em sete áreas principais, complementadas pelos temas transversais.

para sua participação no desenvolvimento cultural, entre outras. A melhoria da condição da mulher deveria ser objeto de atividades específicas, recomendou-se que estas atividades fossem citadas dentro das distintas áreas principais do programa e também, identificáveis nos documentos de programação bienal⁶². Nas orientações para o tema transversal “a mulher”, o documento sublinhou que a Unesco prosseguiria atribuindo um alto grau de prioridade à educação das mulheres e das jovens, visto que, em termos gerais, a educação era reconhecida como a chave de sua participação plena e igualitária em todos os campos da vida econômica, social e cultural. O documento expõe que, com frequência, certas barreiras institucionais e sociais impedem a mulher de beneficiar-se equitativamente dos programas de educação e formação e, até o momento de aprovação do Terceiro Plano, só em raras ocasiões, obteve-se a igualdade efetiva em todos os níveis educativos. Argumenta-se que, embora os programas da Organização sejam para ambos os sexos, a persistência de um número elevado de desigualdades justifica uma ação específica em favor da população feminina (UNESCO, 1989).

Nos documentos relativos ao Programa e Orçamento para 1990-1991 e 1992-1993, respectivamente primeira e segunda fase de execução do Terceiro Plano a Médio Prazo (1990-1995), a programação das atividades da Unesco teve como prioridade as atividades relativas à condição da mulher, em particular a educação feminina. No Programa e Orçamento para 1992-1993, dentro da proposta programática dos Temas e Programas Transversais, foi criada a Unidade de Coordenação das Atividades relativas à Condição da Mulher. Esta Unidade teve como função principal a coordenação das atividades da Organização relativas à mulher e encarregada, também, da cooperação com as demais organizações especializadas do Sistema das Nações Unidas (UNESCO, 1992).

Na terceira fase do Terceiro Plano (1990-1995), concernente ao Programa e Orçamento para 1994-1995, os grandes eixos operativos abarcaram cinco áreas principais concernentes à educação, meio ambiente e desenvolvimento, cultura, comunicação, informação e pesquisa. Consta no preâmbulo do documento, que a concentração do programa nestas cinco áreas e não nas sete, conforme havia preconizado o referido Terceiro Plano, refletiu o fortalecimento da ação em favor de três grupos prioritários, que são: os países menos adiantados, os Estados Membros da região da África e as mulheres. A estratégia abrangendo esses três grupos prioritários estaria relacionada a uma maior

⁶² A mesma recomendação foi estabelecida para o tema transversal “juventude” que, junto com o tema “mulher”, foram priorizados no sexênio 1990-1995.

compreensão da complexidade dos problemas relativos aos mesmos, o que levaria a uma resposta com o máximo de flexibilidade e rapidez, às novas e urgentes necessidades dos Estados Membros. Nesse contexto, a Unesco iniciou seu processo de descentralização de um maior número de atividades, articulando-as às oficinas e unidades fora da Sede a fim de atender aos grupos citados (UNESCO, 1994).

As atividades em relação ao tema transversal “A mulher” prosseguiram neste plano bienal (1994-1995). As atividades concretas, situadas no contexto dos objetivos próprios de cada uma das áreas principais do programa, basearam-se em dois princípios fundamentais: 1) eliminar todo tipo de discriminação contra as mulheres e 2) garantir o reconhecimento efetivo da igualdade entre mulheres e homens, fomentando a plena participação das mulheres em todas as vertentes da vida política, econômica, social e cultural da sociedade. Como estratégia a favor das mulheres, a concepção de atividades e sua aplicação deveriam ser antecedidas de uma análise da situação concreta das mulheres, de suas necessidades e de seus interesses⁶³. No marco do programa para 1994-1995, apresentou-se a criação de um Comitê Consultivo sobre a Mulher, presidido pelo Diretor Geral, com o objetivo de impulsionar novas idéias e enfoques sobre questões relativas à mulher, bem como formular novas estratégias, examinar as diretrizes sobre políticas, preparar um sistema de vigilância da situação relativa a condição da mulher e elaborar, em colaboração com os outros setores, a contribuição da Unesco para a “IV Conferência Mundial sobre a Mulher: ação para a igualdade, desenvolvimento e a paz”, que iria realizar-se em 1995 em Beijing (China) (UNESCO, 1994).

O Terceiro Plano a Médio Prazo foi relevante para a questão da educação das mulheres, especialmente na sua fase final quando a revisão da legislação e das políticas educacionais dos países membros entraram em pauta. Os esforços no sentido do estabelecimento do acesso igualitário entre homens e mulheres na educação formaram parte da resposta da Unesco, tanto para mobilização em prol da educação das mulheres que estava se implantando em todo o Sistema das Nações Unidas, como para viabilizar os compromissos assumidos na Conferência de Jomtien, 1990.

⁶³ Dentre as atividades mais significativas do Programa “a educação e o porvir”, que contribuiriam para o melhoramento da condição da mulher, a programação bienal (1994-1995) teve como alguns de seus objetivos: facilitar o acesso das meninas e mulheres na educação básica, prestando atenção na revisão das legislações, nas políticas e nos programas que facilitariam ou dificultariam a participação das mulheres e meninas na educação básica; reforçar os programas de alfabetização e pós-alfabetização para as meninas e mulheres; aumentar a participação das meninas e mulheres na educação científica e tecnológica e facilitar a participação das meninas e mulheres no ensino técnico e profissional (UNESCO, 1994).

3.4.2 Estratégia a Médio Prazo – 1996-2001

A programação sexenal da Unesco para 1996-2001, na esfera da educação, passou a ter como grandes eixos norteadores as disposições da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (Conferência de Jomtien, 1990) e o Relatório Jacques Delors. Incorporaram-se também, os compromissos assumidos pelos Estados Membros nas conferências mundiais do âmbito da ONU, em particular da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995.

No documento referente à Estratégia em questão, a Unesco realizou um levantamento de seus cinquenta anos de existência, reforçando o fato de ser uma organização de “cooperação intelectual”, e tudo o que tiver a ver com a vida humana entra no rol de sua competência. Frisou que sua função não é a de construir escolas, mas a de ajudar a renovar os sistemas educativos e imbuir-se dos valores universais, modernizar os programas e melhorar os livros didáticos. A Unesco, conforme, ainda, acentua o documento, não atua diretamente mas, cria as condições, propõe idéias, transfere conhecimentos e mobiliza competências, vontades e recursos sempre que possível. Além disso, delineia mais claramente as missões que a Unesco poderia assumir nos albores do século XXI, a fim de contribuir no cumprimento do mandato do Sistema das Nações Unidas em seu conjunto, ou seja, “[...] o desenvolvimento para a paz e a paz para o desenvolvimento” (UNESCO, 1996a).

A proposição central que permeia a Estratégia a Médio Prazo (1996-2001) é relativa ao conceito de construção da paz. A Unesco tem como pressuposto não só manter a paz, mas construí-la sobre os cimentos de um desenvolvimento baseado na equidade, justiça e liberdade. Federico Mayor, Diretor Geral da Unesco (gestão 1987-1995), no prólogo deste documento, explica que este plano corresponde a um programa de transição, tendo inovações conceituais e metodológicas. Propõe avançar no caminho da educação permanente, já que esta se impõe como eixo indispensável a toda ação em favor do desenvolvimento sustentável. A educação permanente para todos é um conceito que se vincula ao conceito de “aprender sem fronteiras”⁶⁴. Assim, tratar-se-ia de trabalhar pelo

⁶⁴ A proposta “Aprender sem fronteiras” diz respeito à educação à distância, e derivou do “Foro de reflexão *ad hoc*” criado pelo Conselho Executivo da Unesco, conforme solicitação da Conferência Geral em 1993. Esta comissão foi encarregada de identificar e definir as questões capitais relativas à educação à distância. (UNESCO, 1992).

advento de autênticas “sociedades educativas”, em que cada um, sobretudo os excluídos e marginalizados dos sistemas institucionais, possa ter acesso a uma forma e a um nível de educação e de formação adaptados às suas necessidades e possibilidades (UNESCO, 1996a).

O documento apresenta as duas grandes estratégias da Unesco para o sexênio: a) estratégias para contribuir ao desenvolvimento e b) estratégias para contribuir para a consolidação da paz. Na Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), a educação está inserida nas estratégias para contribuir ao desenvolvimento, tendo como objetivo geral promover a educação permanente para todos, fundamentado no pressuposto que a educação é um direito humano fundamental e uma chave para o desenvolvimento. A educação, como consta no documento, é um instrumento vital para alcançar a plena realização do potencial de cada indivíduo e combater o problema do subdesenvolvimento em sua fonte. É também um meio mais eficaz para controlar as tendências demográficas e limitar a deteriorização do meio ambiente, bem como desenvolver atitudes de tolerância e entendimento mútuo, essenciais para a democracia e a paz nas e entre as sociedades. Proporcionar a educação a todos os membros da sociedade, sem distinção de raça, sexo, nem condição social e econômica, foi o fundamento da ação da Unesco na sua competência em relação à educação (UNESCO, 1996a).

Os temas e programas transversais, adotados no Terceiro Plano a Médio Prazo (1990-1995), foram suprimidos na Estratégia a Médio Prazo (1996-2001). Contudo, os temas transversais foram inscritos em cada grande programa, em que os projetos deveriam responder às necessidades dos quatro destinatários prioritários da ação da Unesco para o sexênio: as mulheres, os jovens, os países menos adiantados e a África.

Além disso, consta no documento em pauta que, para a contribuição ao desenvolvimento, a Unesco continuou propondo a “Educação para Todos”, mas com ênfase no aspecto qualitativo. A educação básica foi considerada uma prioridade absoluta porque seria o primeiro passo para a educação contínua. De acordo com essa proposição comprometeu-se a concentrar sua ação no aumento do acesso à educação básica, dando preferência àqueles cujas necessidades seriam evidentemente maiores. Um dos principais objetivos nesta estratégia seria o de eliminar o analfabetismo tanto entre jovens como entre adultos.

Em seus esforços destinados a ampliar o acesso a educação básica, a Unesco programou o fortalecimento dos programas dirigidos, em particular, a meninas e mulheres,

especialmente das zonas rurais, posto que elas formariam a principal categoria de pessoas excluídas. Na sequência de prioridades estratégicas, incluiu o atendimento das necessidades de aprendizagem de diversas categoriais de grupos desfavorecidos e vulneráveis que, por diversas vezes, não teriam acesso ao sistema de ensino ou o abandonariam. Nesta estratégia, seriam englobadas as crianças e jovens com necessidades educativas especiais (UNESCO, 1996a). Estas estratégias seriam derivadas das disposições da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, 1990), na qual os Estados Membros foram signatários, assumindo como compromisso político o atendimento das necessidades básicas de aprendizagem dos grupos vulneráveis. As mulheres, neste aspecto, foram consideradas como um grupo desfavorecido e vulnerável, precisando de ações pontuais nas políticas educacionais.

Na Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), na parte em que se aborda em específico a condição da mulher, expõe-se que mesmo que a Unesco, desde seu começo, tenha se ocupado em promover a igualdade entre mulheres e homens, e o melhoramento da condição da mulher, ainda persistiam consideráveis desigualdades, inclusive o aparecimento de novas formas de discriminação, dentre elas a “feminização da pobreza” (UNESCO, 1996a).

Assim, em conformidade com o documento da Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), mais do que nunca seria necessário aplicar medidas e formas de ação que remediasses tal situação e, ao mesmo tempo, contribuíssem para a realização dos objetivos da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: a igualdade, o desenvolvimento e a paz realizada em Beijing, 1995. Para o referido sexênio, a Unesco definiu que o princípio de igualdade entre os sexos deveria ocupar um lugar central em todas as suas atividades de planificação, programação, execução e avaliação. Não obstante, apontou que a conduta relativa à igualdade entre os sexos nas suas atividades necessitaria de obtenção de dados refinados e diferenciados por sexo, que seriam, a partir de então, objeto de uma análise constante em todas as esferas de competência da organização (UNESCO, 1996a).

Em relação à educação feminina, o referido documento apresentou que fomentaria a revisão das legislações, das políticas e dos programas com o objetivo de identificar os obstáculos que se opõem ao acesso das mulheres e meninas na educação, sobretudo em regiões onde os índices de escolarização das meninas e mulheres seriam ainda baixos. A proposta da Unesco, neste documento, é a diversificação das possibilidades de formação e

aprendizagem que se oferecem às mulheres e às meninas não escolarizadas e o melhoramento ao acesso das meninas e mulheres ao ensino das ciências e da tecnologia, no ensino técnico e no ensino profissional⁶⁵. Como parte desta estratégia, incluiria a proposta da “alfabetização jurídica” das mulheres em todos os níveis do sistema escolar e a eliminação dos estereótipos sexistas na educação, principalmente nos livros didáticos (UNESCO, 1996a).

Com base na Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), foi elaborado o Programa e Orçamento para a sua primeira etapa de atividades. O Programa e Orçamento (1996-1997) foi estruturado em quatro grandes programas, os quais foram complementados pelo capítulo “Projetos e atividades transdisciplinares”. Os quatro grandes programas foram: 1) para uma educação permanente para todos; 2) a ciência a serviço do desenvolvimento; 3) desenvolvimento cultural: patrimônio e criatividade; e o último, 4) comunicação, informação e informática. As atividades previstas no chamado Grande Programa I, referente à educação permanente para todos, é composta por dois programas: a) “a educação básica para todos” e b) a “reforma da educação para a educação permanente”. Estes programas, conforme o documento, inspiraram-se no trabalho da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI (Relatório Jacques Delors) e nas conclusões do Foro de Reflexão *ad hoc* do Conselho Executivo. No programa “a educação básica para todos”, a prioridade anunciada é a educação básica para as meninas e as mulheres. Aponta-se no documento que a educação básica é concebida conforme a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien, 1995), ou seja, abrange a educação da primeira infância e a primária, bem como a alfabetização e o ensino de competências para a vida diária dos jovens e adultos. Em seu conjunto o Programa definiu seus esforços em melhorar a qualidade, a pertinência e a utilidade da educação e formação (UNESCO, 1996b).

O Programa e Orçamento para 1998-1999, que constituiu a segunda etapa de

⁶⁵ Alguns programas implementados no Brasil com a cooperação da Unesco são: a) Projeto de Profissionalização de Trabalhadores da Área de Enfermagem – PROFABE, teve início em 2000 com o objetivo de qualificar os profissionais de enfermagem e complementação do ensino fundamental para a categoria de Auxiliares de Enfermagem (80,13% da população atendida por este programa são mulheres); b) A Unesco em parceria com o Conselho da Comunidade Solidária presta apoio técnico ao Programa Artesanato Solidário, neste programa, o objetivo é identificar nas manufaturas artesanais um patrimônio para o desenvolvimento sustentável e inclusão social de pessoas situadas abaixo da linha da pobreza (85% da população que vive do artesanato são mulheres); c) Promoção e expansão do programa Alfabetização Solidária, este programa visa a criação e implementação de ações para erradicar o analfabetismo entre crianças e adultos, especialmente em regiões com maior nível de pobreza (de 1997 a 2002 foram atendidas mais de um milhão de mulheres) (UNESCO, 2002c).

execução da Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), foi considerado como uma fase decisiva para a realização das orientações e objetivos enunciados naquela estratégia, já que este programa conduziria a Unesco ao umbral do século XXI. Destacou-se, neste documento, o agravamento da pobreza como uma ameaça para a paz em quase todas as sociedades, porque traria consigo a violência, a emigração e a exclusão, e a contínua degradação do meio ambiente. Segundo o documento, as opiniões em relação às soluções que deveriam aportar no plano mundial e em cada país convergem em promover a educação para todos ao longo de toda a vida, porque seria a melhor maneira de eliminar o flagelo da pobreza e derrubar o muro da exclusão. Outra solução apontada seria colocar as ciências a serviço do desenvolvimento, requisito imprescindível para deter a degradação do meio ambiente, melhorar a qualidade de vida, entre outros benefícios (UNESCO, 1998a).

No mesmo Programa e Orçamento para 1998-1999, a Unesco planejou-se para uma renovação dos enfoques, conteúdos e interlocutores do processo educativo. A renovação da educação suporia igualmente os conteúdos de ensino, seria necessário adaptá-los aos desafios que se colocam nas transformações sociais e na nova configuração do saber científico e tecnológico. Portanto, dever-se-ia conceder especial atenção à aquisição dos valores humanos e cívicos para favorecer a cidadania e a atitude de “viver juntos” em sociedades cada vez mais multiculturais. Nesta perspectiva, o documento defende que a educação não pode ser uma responsabilidade exclusiva dos Estados, mesmo sendo esta primordial. Assim, no biênio 1998-1999, a Unesco se comprometeu em favorecer uma participação maior dos distintos atores da sociedade, municípios, organismos comunitários, associações de pais, professores, organização não-governamentais, meios de comunicação, entre outros, no desenvolvimento e na renovação do processo educativo. No documento, afirma-se que a meta “a educação para todos ao longo de toda a vida” teve por objetivo dar um novo impulso à renovação dos sistemas educativos a fim de realizar, efetivamente, a educação permanente para todos.

O referido documento atribuiu particular atenção aos quatro pilares da educação, apresentados pela Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. Numa “sociedade educativa”, em processo de construção no mundo, as diferenças entre os níveis de educação e as formas tradicionais de educação tenderiam a desaparecer, surgindo novas possibilidades e meios para alcançar o acesso universal à educação permanente. A prioridade absoluta seria “chegar a aqueles que ficaram à margem”, ou seja, aqueles que não foram ou não puderam ser atendidos pelos sistemas existentes ou que abandonaram a

escola. As atividades teriam como centro o melhoramento da pertinência da educação, além das aptidões de leitura, escrita e cálculo, outorgando importância especial à aquisição de valores humanos e cívicos (UNESCO, 1998a).

Na fase final da Estratégia a Médio Prazo (1996-2001), ou seja, no Programa e Orçamento equivalente a 2000-2001, a Unesco deu continuidade à linha de ação dos anos anteriores, acrescentando as conclusões do Foro Mundial sobre a Educação, realizado em Dacar em abril de 2000. Os programas da Unesco, como proposto nesta fase, destinar-se-iam a aplicar o “Marco de Ação de Dacar, Educação para Todos: cumprir nossos compromissos comuns” (UNESCO, 2000).

3.4.3 Estratégia a Médio Prazo – 2002-2007

A Estratégia a Médio Prazo para 2002-2007, documento orientador das atividades da Unesco que está em vigor atualmente, é considerado um pilar programático na reforma da Unesco. O seu Diretor Geral, Koichiro Matsuura, afirma que este documento pretende dotar a Organização de uma nova visão e um novo perfil, visando concentrar, selecionar e estabelecer prioridades. A sua grande estratégia é a definição dos âmbitos em que pode ter uma atuação mais eficaz, o que resultaria no abandono de esforços marginais (UNESCO, 2002a).

A Estratégia a Médio Prazo (2002-2007) foi formulada em torno de um tema unificador, ou seja, “a contribuição da Unesco para a paz e o desenvolvimento humano em uma era de mundialização mediante a educação, as ciências, a cultura e a comunicação”⁶⁶. Neste documento, consta que a Unesco pretende criar um vínculo entre o seu mandato e suas funções e a mundialização com face humana. Os grandes âmbitos de atuação da Unesco (educação, ciências, cultura e comunicação) foram unificados em torno de um objetivo comum, determinando, pela primeira vez, um número limitado de objetivos estratégicos. A estrutura do referido planejamento centra-se em doze objetivos estratégicos, em que cada área de atuação da Unesco apresenta três objetivos. Complementando os objetivos propostos estão dois temas transversais que integram todos os programas, são

⁶⁶ Este é o título do documento “Estratégia a Médio Prazo para 2002-2007”. Baseado no que se observou nos demais documentos deste gênero, este é o primeiro documento, ou seja, um plano sexenal da Unesco, que recebeu um título específico.

eles: a erradicação da pobreza, em particular da extrema pobreza, e a contribuição das tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento da educação, da ciência e a cultura e a construção de uma sociedade do conhecimento. As ações em prol dos grupos prioritários, África, os países menos adiantados, a mulher e os jovens, continuam sendo recomendadas (UNESCO, 2002a).

No tocante a um dos grupos prioritários, as mulheres, a Unesco se comprometeu a incorporar considerações relativas à condição da mulher nas atividades de planificação de políticas, programação, execução e avaliação, em todos os âmbitos de sua competência, com o objetivo final de promover o pleno exercício de seus direitos e conseguir a igualdade entre homens e mulheres.

A Declaração do Milênio, aprovada pela Nações Unidas em setembro de 2000, é considerada como guia geral para a Estratégia da Unesco, o que a conduz a participar das ações relativas à erradicação da pobreza, a qual constituiu-se em objetivo internacional por excelência neste novo século. A justificativa central para o direcionamento das atividades da agência para a erradicação da pobreza parte da consideração de que cerca da metade da humanidade procura sobreviver com menos de dois dólares por dia, e uma quarta parte vive marginalizada com menos de um dólar ao dia. No documento, salienta-se que setenta por cento dos pobres são mulheres e duas terças partes têm menos de 15 anos de idade. Porém, esclarece que o flagelo da pobreza não afeta só os países em desenvolvimento, é uma realidade igualmente inquietante nos países industrializados (UNESCO, 2002a).

Na Estratégia a Médio Prazo (2002-2007), a Unesco se compromete a contribuir na campanha mundial destinada a reduzir para a metade a extrema pobreza antes de 2015. Conforme o documento, a persistência da pobreza é particularmente preocupante na medida em que se produz uma fase de crescente mundialização, que abarca e afeta todas as atividades da sociedade e não só os âmbitos econômico e financeiro. Para muitos, a mundialização significa marginalização, neste aspecto, por meio de suas competências em matéria de educação, ciência, cultura e comunicação, a Unesco afirma poder contribuir eficazmente nestes esforços e na busca de uma mundialização com face humana (UNESCO, 2002a).

O documento em questão expõe que uma das novas tarefas da organização é a obtenção de “[...] um consenso internacional em torno das normas e princípios que são necessários para responder aos novos desafios e dilemas éticos derivados da mundialização”. É inquietante a tendência à homogeneização das atividades educativas e

culturais, visto que ameaça provocar uma “[...] uniformidade nos conteúdos e nas perspectivas, às expensas da diversidade criativa do mundo”. Com a mercantilização crescente de “[...] muitos âmbitos que antes eram considerados bens públicos, como a educação, a cultura e a informação [...]”, ocorre uma ameaça aos setores da comunidade mundial que são mais frágeis e menos poderosos do ponto de vista econômico. Assim, “[...] diante das inovações tecnológicas e os poderosos mecanismos de controle, cabe estabelecer novos enfoques para proteger os direitos da pessoa”⁶⁷ (UNESCO, 2002a, p. 5).

Os três eixos estratégicos principais da Unesco, na Estratégia a Médio Prazo para 2002-2007, são: 1) elaborar e promover normas e princípios universais, inspirados em valores coletivos, para dar resposta aos novos problemas da educação, à ciência, à cultura e à educação e para proteger e reforçar o ‘bem público geral’; 2) promover o pluralismo, reconhecendo e salvaguardando a diversidade e velando pelo respeito dos direitos humanos; 3) promover a autonomia e a participação na nova sociedade do conhecimento através do acesso equitativo, a criação de capacidade e o intercâmbio de conhecimentos. A Unesco se orienta, de acordo com o documento, por três princípios fundamentais e indissociáveis: a universalidade, a diversidade e a dignidade, que estão estreitamente relacionadas com os valores de justiça, solidariedade, tolerância, intercâmbio e equidade, respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos (UNESCO, 2002a).

A proposta da Unesco, nesta estratégia sexenal, concentra-se nas competências em torno de temas, estratégias e projetos claramente definidos. Nesta direção, escolheu, para o período 2002-2007, dois temas transversais: a erradicação da pobreza, em particular da extrema pobreza e a contribuição das tecnologias de informação e de comunicação ao desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura e a construção de uma sociedade do conhecimento. Os dois temas transversais devem constituir-se em parte essencial de todos os programas e ocupar um lugar central na totalidade das atividades da Organização (UNESCO, 2002a).

A Estratégia a Médio Prazo (2002-2007) prevê as ações da Unesco em relação à educação por meio de três eixos estratégicos principais: 1) promover a educação como direito fundamental; 2) contribuir para melhorar a qualidade da educação; 3) fomentar a inovação e o aproveitamento compartilhado dos conhecimentos e as melhores práticas. As iniciativas da agência, de acordo com o documento, estão encaminhadas a contribuir com a erradicação da pobreza mediante a educação, em marcos tanto formais como não formais

⁶⁷ Tradução nossa.

(UNESCO, 2002a).

Em conformidade com o documento em questão, a Unesco tem como núcleo de seu trabalho neste período o que foi acordado do Marco de Ação de Dacar. O Foro Mundial sobre a Educação (Dacar, Senegal, abril de 2000) confirmou o papel da Unesco como coordenadora dos associados na Educação para Todos (EPT), reafirmando a idéia da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), segundo a qual todas as crianças, jovens e adultos têm um direito humano: beneficiar-se de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem. Considera-se que o Foro de Dacar deu uma orientação prática mais precisa à idéia de Jomtien e prestou especial atenção aos seguintes aspectos: a necessidade de aprendizagem dos pobres e excluídos; a redução do analfabetismo dos adultos; a expansão, a atenção e educação à primeira infância; melhora da qualidade de aprendizagem; a supressão das disparidades entre os sexos; e, a mobilização de recursos necessários (UNESCO, 2002a).

No documento Estratégia a Médio Prazo (2002-2007) avalia-se que o Foro de Dacar é parte integrante da atual dinâmica de mudanças no mundo da educação que, conjuntamente com o relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI (Relatório Jacques Delors) e de uma série de conferências mundiais da Unesco, têm contribuído para definir o ambicioso programa internacional em torno da vontade de criar, no plano mundial, sociedades de aprendizagem baseadas na educação como processo permanente. Isto tem coincidido, conforme o documento, em um novo interesse pela educação e pelas políticas educativas que se tem manifestado no mais alto nível em muitos países. Origina-se do consenso estabelecido em torno da idéia de que a educação desempenha um papel essencial na luta internacional contra a pobreza e a exclusão que, por sua vez, é um dos grandes objetivos do desenvolvimento internacional, definido na Cúpula do Milênio. Foi considerada importante, também, a consciência cada vez maior de que a educação tem um papel essencial na questão do aprender a viver juntos em um mundo em vias de mundialização e cada vez mais interdependente, em particular mediante o fomento da tolerância e o respeito aos valores universalmente compartilhados, os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Sublinha o documento que, embora os esforços e recursos da Unesco se concentram na Educação para Todos, continua ocupando-se de outros temas educativos (UNESCO, 2002a).

Os três objetivos estratégicos na educação da Unesco para 2002-2007 são: 1) promover a educação como direito fundamental em conformidade com a Declaração

Universal de Direitos Humanos; 2) melhorar a qualidade da educação, mediante a diversificação de seus conteúdos e métodos e a promoção de valores compartilhados universalmente; e 3) promover a experimentação, a inovação e a difusão e utilização compartilhada da informação e as melhores práticas, assim como o diálogo sobre políticas em matéria de educação (UNESCO, 2002a).

Cada um dos objetivos estratégicos, apontados acima, apresenta os chamados objetivos específicos estratégicos. No que concerne ao primeiro objetivo estratégico (promover a educação como direito fundamental de conformidade com a Declaração Universal de Direitos Humanos), o primeiro objetivo específico é o de “estabelecer associações em prol da Educação para Todos”. Quanto a este, a Unesco desempenha uma função catalítica na cooperação internacional em matéria de educação, mobilizando associados e recursos na luta por alcançar os objetivos da Educação para Todos. Encarrega-se da coordenação de uma planificação global completa e permanente de políticas em todos os planos (nacional, regional e internacional). Trabalha em estreita cooperação com os quatro interlocutores oficiais do movimento de Educação para Todos, ou seja, o Banco Mundial, Fundo de População das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância, assim como organismos bilaterais e organizações não-governamentais (UNESCO, 2002a).

Dentre as ações concernentes ao segundo objetivo específico está a de “apoiar as reformas das políticas em favor da Educação para Todos”. A principal tarefa da Unesco é apoiar os Estados Membros nas reformas das políticas, na formulação e aplicação das políticas e plano de ação relativos à Educação para Todos, assim como dos instrumentos jurídicos de promoção do acesso universal na educação básica. Recomenda-se, neste aspecto, que, nos planos de ação nacionais relativos à Educação para Todos, os Estados Membros incorporem em suas políticas, as estratégias nacionais gerais de educação e de redução da pobreza. No terceiro sub-objetivo, “fomentar o direito à educação”, destaca-se o direcionamento de suas ações para conceber a educação como um bem público. Reforça-se que uma das principais prioridades da Unesco é o direito das meninas à educação, em conformidade com a Declaração da Cúpula do Milênio, que tem como um dos seus objetivos a eliminação das disparidades entre meninos e meninas na educação primária e secundária até 2005. Objetivo primordial, neste tópico, é obter a equidade entre homens e mulheres no programa de educação da Unesco (UNESCO, 2002a).

Para a Unesco, uma maneira de garantir o direito à educação é trabalhar em prol da

alfabetização, centrando-se, particularmente, em meninas e mulheres. Nesse sentido, adquire especial importância a educação que ajuda a enfrentar os desafios da pobreza e da exclusão mediante o fomento da preparação para a vida ativa, do acesso ao mundo do trabalho e, em particular, o ensino técnico e profissional. No quarto sub-objetivo está a meta de potenciar a capacidade de ação dos pobres e chegar, mediante a educação, a quem ficou à margem, garantindo o acesso à educação de milhões de crianças e adultos que vivem na pobreza e em situação de inferioridade devido à condição econômica, barreiras geográficas, culturais e lingüísticas ou a suas necessidades especiais (UNESCO, 2002a).

Em relação ao segundo objetivo, “melhorar a qualidade da educação mediante a diversificação de seus conteúdos e métodos e a promoção de valores compartilhados universalmente”, os quatro objetivos específicos concernentes centram-se na promoção de novos enfoques para melhorar a qualidade da educação para todos ao longo de toda a vida. Neste aspecto, a promoção da educação básica com qualidade converteu-se em tarefa essencial da Unesco, e há de estar concebida de modo holístico, promovendo uma educação em matéria de valores morais e cívicos, revisão dos livros didáticos, em particular no tocante à história e à educação cívica. Destaca-se que dois dos pilares assinalados pelo Relatório Delors, ‘aprender a ser’ e a ‘viver juntos’, devem desempenhar um papel eminente na educação em todos os níveis (UNESCO, 2002a).

No terceiro objetivo, “promover a experimentação, a inovação e a difusão e utilização compartilhada da informação e as melhores práticas, assim como o diálogo sobre políticas em matéria de educação”, postulou-se a determinação de novas tendências no desenvolvimento do ensino, apoiando os Estados Membros para que reorientem o ensino secundário, fortalecendo a educação técnica e profissional mediante colaboração entre instituições de ensino e empregadores. Estabelece, também, como objetivo, entre outros, a elaboração de diretrizes de política internacional e regional a fim de melhorar a qualidade do sistema de ensino superior e ensino normal (UNESCO, 2002a).

No planejamento estratégico da Unesco para 2002-2007, o tema transversal denominado “erradicação da pobreza, em particular a extrema pobreza” apresenta três grandes objetivos que norteiam a elaboração e implementação das atividades da Unesco em suas áreas de competência. Parte do princípio de que a pobreza constitui uma negação dos direitos humanos básicos e é atualmente um motivo de preocupação em todas as sociedades, uma vez que a promoção do desenvolvimento econômico e social tem como núcleo à erradicação da pobreza. Conforme o documento Estratégia a Médio Prazo (2002-

2007), a seleção da erradicação da pobreza como um tema transversal para o conjunto da Unesco é resultado da solicitação dos Estados Membros. Estes solicitaram uma contribuição específica para a redução da pobreza por meio da elaboração de um plano a longo prazo adequado.

Os três objetivos para a ação da Unesco, neste tema transversal sobre pobreza, são: 1) contribuir e ampliar o alcance das estratégias internacionais e nacionais de redução da pobreza mediante a integração, nas atividades principais, da educação, da cultura, das ciências e da comunicação; 2) apoiar a criação de vínculos efetivos entre as estratégias nacionais de redução da pobreza nos marcos do desenvolvimento sustentável, ajudando a mobilização do capital social pelo o fortalecimento de capacidades e instituições, em particular no domínio público, com o objetivo de capacitar os pobres para que possam exercer seus direitos; e 3) contribuir e criar um ambiente de políticas nacionais que favoreçam a autonomia, os métodos participativos e a geração de ingressos (UNESCO, 2002a).

Reconhecendo que a comunidade é um agente dinâmico das transformações sociais, a Unesco, tem-na como uma prioridade fundamental dentro das estratégias de desenvolvimento favoráveis aos pobres. Neste aspecto, tornou-se imperativo, para a Unesco, ter em conta os aspectos relacionados com a cultura, o bom governo local e a sensibilização, em particular no que se refere à participação das mulheres, para que a ação conduza a uma autonomia efetiva dos pobres (UNESCO, 2002a).

Tendo como parâmetro as linhas e diretrizes políticas traçadas na Estratégia a Médio Prazo para 2002-2007, aprovou-se o Programa e Orçamento para 2002-2003, um planejamento a curto prazo para as áreas de atuação da Unesco, que compõe a primeira fase da estratégia a médio prazo. Dentre os programas da Unesco para o respectivo biênio, o chamado Grande Programa I, relativo à educação, foi concebido como um programa prioritário, orientado pelo programa Educação para Todos (EPT) junto com os seis objetivos estabelecidos no Marco de Ação de Dacar. O Grande Programa I foi encaminhado a fim de alcançar os objetivos relacionados à educação na Estratégia a Médio Prazo para 2002-2007, bem como os referentes aos temas transversais, em particular o relativo à redução da pobreza.

No mesmo documento, o objetivo de se alcançar a expansão da educação básica é tido como urgente devido às repercussões da mundialização e a importância cada vez maior do conhecimento, da informação e da comunicação na articulação entre sociedade,

economia, cultura e tecnologia. Para o documento, só se poderá avançar realmente para a EPT se os pobres e os que ficaram à margem tiverem um acesso mais fácil e contínuo à educação básica. Por isso, a educação deve ser considerada como um dos principais instrumentos para todas as estratégias de redução da pobreza e não simplesmente como um resultado positivo (UNESCO, 2002b).

Nesta direção, a Unesco concebe a educação como um instrumento para fomentar a autonomia em todos os níveis de formulação de políticas. Com base nisso, compromete-se a proporcionar assistência técnica para a formulação de políticas educativas claramente encaminhadas, no sentido de gerar oportunidades concretas na melhoria das condições de vida dos pobres e dos marginalizados. O enfoque da Unesco relativo ao vínculo entre educação e pobreza se centra, conforme o documento, na elaboração de estratégias para fazer com que a educação se converta no meio mais eficaz de acrescentar autonomia aos pobres e melhorar sua qualidade de vida. Assim, considera-se que a educação é fundamental em toda a estratégia de erradicação da pobreza, seja como um fim em si ou como um instrumento para eliminar as causas profundas dessa situação, e fazer com que sejam respeitados os direitos humanos dos pobres (UNESCO, 2002b).

No mais recente planejamento de atividades da Unesco, Programa e Orçamento para 2004-2005, afirma-se que o propósito essencial do seu programa de educação é atingir a Educação para Todos (EPT), voltada para todos os níveis e ao longo de toda a vida. No documento, afirma-se que a educação é o fundamento da realização pessoal, do crescimento econômico e da coesão social. A educação é tratada como um fator crítico para superar a pobreza e assegurar o desenvolvimento sustentável. Neste aspecto, a Unesco assume a continuidade da promoção de programas da EPT, em especial no Grupo E-9 e nos países da África Subsaariana (UNESCO, 2004c).

No Programa e Orçamento para 2004-2005, o chamado “Grande Programa I” relativo à educação está estruturado da seguinte forma: 1) primeiro programa “Educação básica para todos”, o qual contém os subprogramas “educação básica para todos: centrar-se nos objetivos principais” e “garantir a igualdade dos sexos na EPT”; 2) segundo programa, “Construir sociedades de aprendizagem”, composto pelos subprogramas “mais além do ensino primário universal” e “educação e mundialização”. Todos os subprogramas apresentam estratégias, uma delas é a de que a Unesco concederia prioridade às políticas práticas que promovam o rendimento escolar geral, a equidade mediante gastos em favor dos pobres, melhor acesso aos grupos excluídos, particularmente crianças, entre elas

meninas e as crianças com necessidades especiais (UNESCO, 2003).

Para atingir as metas do Marco de Ação de Dacar, que é a de suprimir as disparidades entre homens e mulheres antes de 2005 e de atingir a igualdade até 2015, a Unesco pretende ajudar os Estados Membros a alcançar estes objetivos por meio do assessoramento acerca das maneiras de eliminar as desigualdades por motivos de sexo e fomentar a preparação de material de instrução e programas de estudos que reflitam a sensibilidade a essas disparidades (UNESCO, 2003).

Tendo em vista o conjunto de documentos que dizem respeito à educação, formulados ao longo dos anos de 1990 no âmbito da Unesco (com participação das várias agências integrantes do sistema ONU), os documentos de avaliação dos resultados das políticas implementadas nos países da região latino americana passaram a ser assíduos. Dentre estes, o Relatório de Monitoramento Global (2003/2004) é um dos principais e avaliam os progressos em relação a equidade entre os gêneros na educação e será analisado a seguir.

3.5 RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL – 2003/2004

O Relatório de Monitoramento Global (2003/2004), intitulado “Gênero e Educação para Todos: o salto para a igualdade”, avaliou o andamento e progressos globais das atividades em prol da Educação para Todos (EPT) no interior dos Estados Membros, baseando-se nas Metas de Educação para Todos, contidas no Marco de Ação de Dacar. Teve como característica principal a análise de dados e informações educacionais relativa aos sexos. O Relatório incluiu análises pontuais sobre as condições enfrentadas pelas meninas e mulheres em muitos países, tanto no que diz respeito ao contexto que dificulta sua inclusão no sistema de ensino como as barreiras que elas encontram no interior da escola.

Um dos motivos expressos que justifica uma análise da questão de gênero na educação é a constatação de que as mulheres trabalham por longos períodos e recebem salários menores que os homens e as opções das mesmas de como passar o tempo, tanto no trabalho como no lazer, são mais restritas quando comparadas com o dos homens. Essas disparidades criam diferenças substanciais entre as contribuições que mulheres e homens

podem dar à sociedade e também com relação à parcela de benefícios que podem compartilhar. “Na maioria dos países, um aspecto fundamental dessas disparidades – que é ao mesmo tempo uma de suas causas e uma de suas conseqüências contínuas – é a desigualdade quanto ao acesso à educação e ao desempenho educacional” (UNESCO, 2004b, p. 24).

Antes de iniciar as análises sobre o dimensionamento e as causas das desigualdades educacionais, o referido documento diferenciou conceitualmente os termos paridade e igualdade, visto que, conforme mencionou, são coisas distintas. A paridade de gênero é um conceito puramente numérico, ou seja, quantitativo, “[...] atingir a paridade de gênero na educação implica que a mesma proporção de meninos e meninas – em relação a seus grupos etários respectivos – entrem no sistema educacional e participem de seus diversos ciclos” (UNESCO, 2004b, p. 44). Igualdade de gênero, por sua vez, “[...] significa que meninos e meninas tenham as mesmas vantagens ou desvantagens em termos de acesso educacional, de tratamento e de resultados” (UNESCO, 2004b, p. 44).

O documento em análise apresenta ressalvas em relação à paridade relacionada a dois aspectos. Primeiro, salienta-se que os progressos em direção à paridade de gênero podem sugerir que os fatores que mantêm as mulheres e homens em posições desiguais estão se enfraquecendo, por isso representam os primeiros passos em direção à igualdade de resultados para os sexos. Quanto ao segundo aspecto, a paridade de gênero pode ser conseqüência dos péssimos resultados alcançados por alguns países, onde tanto meninos como meninas não têm acesso ao sistema educacional ou, se o tem, não conseguem se manter na escola (UNESCO, 2004b).

Conforme o Relatório, a igualdade é mais difícil de ser definida do que a paridade, já que a primeira vai além de questões numéricas. A igualdade de gênero implica na igualdade de oportunidades de acesso à educação, igualdade no processo de aprendizagem, de acesso a métodos de ensino e currículos livres de estereótipos, igualdade nos resultados em relação à duração da escolarização e nas realizações de aprendizagem. O documento considera que a igualdade plena de gênero na educação também incide nos chamados resultados externos, isto é, que homens e mulheres devem ter iguais oportunidades de emprego e salários quando em condições semelhantes de qualificação e experiência. À vista disso, a igualdade de gênero na educação requer que sejam conquistadas outras condições de igualdade para ambos os sexos, que se originam fora da escola (UNESCO, 2004b).

No mesmo Relatório, explicita-se que as desvantagens sociais que as mulheres enfrentam são construídas socialmente, resultam de relações de poder desiguais entre homens e mulheres. Ressalta que, para se alcançar uma sociedade livre da discriminação de gênero, “[...] é fundamental que sejam eliminadas as normas sociais que determinam que as contribuições dadas à sociedade pelas mulheres são diferentes daquelas dadas pelos homens, e que são diferentes também os direitos que mulheres e homens têm com relação aos benefícios gerados por essas contribuições” (UNESCO, 2004b, p. 116). Continua o documento: “[...] para que mulheres e homens sejam tratados em condições de igualdade, será preciso que as liberdades e as escolhas fundamentais que cada grupo deve enfrentar sejam também iguais” (UNESCO, 2004b, p. 116). Assim, a igualdade de gênero na educação também depende de transformações fundamentais na sociedade em relação a homens e mulheres.

Para analisar as múltiplas dimensões da desigualdade entre gêneros na educação, o Relatório pauta-se em três estágios do direito à educação. Estes estágios compreendem: 1) os “direitos do indivíduo à educação”; 2) seus “direitos dentro da educação”; e 3) os “direitos por meio da educação”. De acordo com o documento, para se atingir as metas de gênero na EPT, é preciso dedicar atenção aos fatores determinantes da desigualdade de gênero em cada uma das dimensões.

No que tange à primeira dimensão, o “direito dos indivíduos à educação”, o Relatório apresenta-o em dois contextos, ou seja, o direito da educação que se estabelece “fora da escola” e os relativos à “oferta de educação”. A desigualdade entre os gêneros na educação é apresentada por meio das desigualdades entre as taxas de matrícula de meninas e de meninos que, por sua vez, estariam particularmente associadas com as baixas taxas gerais de matrículas e com a incidência de pobreza.

Conforme reconhece o Relatório em pauta, a desigualdade na participação em sistemas educacionais e nos resultados da educação expressa desigualdades mais amplas dentro da sociedade. Tais desigualdades envolvem normas e costumes sociais responsáveis por incentivos que orientam o comportamento das pessoas e determinam os papéis que as mulheres e os homens devem desempenhar na família e na comunidade. As normas sociais estão embutidas em relações familiares e sistemas religiosos, implicando nos motivos que levam os pais a matricular ou não seus filhos na escola e, sobretudo, afetam nos motivos de matricular ou não as meninas na escola. Estes aspectos ferem o direito à educação para meninas e começam no ambiente em que vivem, ou seja, “fora da escola”. Adverte-se no

sentido de que, para oportunizar o acesso à escola das meninas, é preciso que as políticas atuem sobre as circunstâncias e sobre a atitude dos pais (UNESCO, 2004b).

As questões concernentes ao direito à educação, expostas na análise do documento sobre a “oferta da educação”, referem-se aos aspectos de custo, distância da escola, instalações escolares disponíveis e questões mais amplas de qualidade e conteúdo escolar. Estes podem ter impacto significativo sobre a frequência escolar das meninas. Consta no Relatório que essas respostas podem ser diferentes mediante as mudanças ambientais e econômicas e o desenvolvimento de políticas sociais mais amplas. O efeito da pobreza de uma família sobre a decisão de matricular seus filhos é mais prejudicial para as meninas do que para os meninos: “[...] por todos esses motivos, as medidas para reduzir os custos diretos da escolarização constituem uma das maneiras mais poderosas para aumentar as taxas de matrículas escolares – especialmente em meio às famílias mais pobres, e particularmente de meninas” (UNESCO, 2004b, p. 135).

Ao direcionar sua análise “aos direitos dentro da educação”, expõe o Relatório que: “[...] a decisão de mandar as crianças para a escola é fortemente influenciada pelos contextos econômico, social e cultural em que a família se encontra”. A decisão, no entanto, “[...] também é afetada pelas condições em que a escolaridade é colocada a sua disposição, e pela qualidade da educação oferecida” (UNESCO, 2004b, p. 135). Nesta dimensão, focaliza-se de que maneira as necessidades específicas das meninas são consideradas, seja através de currículos, métodos de ensino e ambiente de aprendizagem. Incluem-se, nesta análise, as condições que as meninas enfrentam na escola, destacando, como causa maior de evasão escolar, o assédio e a violência sexual a que são vítimas em muitos países, tanto dentro da escola (professores e colegas) quanto no trajeto de locomoção para a escola (UNESCO, 2004b.)

No que concerne aos “direitos por meio da educação”, analisa-se o desempenho escolar das meninas e de que maneira essas realizações são traduzidas em oportunidades iguais nas esferas social e econômica. Assim, a dimensão do direito à educação é a que avalia a igualdade dos seus resultados para ambos os sexos. Conforme o Relatório, mesmo que as meninas apresentem um melhor desempenho educacional em relação aos meninos, elas ainda encontram, no meio social e econômico, desigualdades no que concerne à qualidade do mercado de trabalho para a força de trabalho feminina, traduzido por altas taxas de desemprego feminino, perdas de direitos à seguridade social, baixos salários, entre outros.

Neste patamar de análises relacionadas ao direito à educação, o Relatório conclui que “[...] os desafios que se colocam para atingir a paridade não terminam no ingresso de igual número de meninos e meninas na escola, embora isso represente um avanço significativo em direção à igualdade de gênero na educação” (UNESCO, 2004b, p. 153). Apesar de constatar que houve progressos em direção à paridade de gênero nas matrículas escolares da educação primária e secundária, reconhece-se que, em todas as regiões, ainda há diferenças significativas entre países, sendo que um grande número deles não atingirá as metas de Dacar para a EPT nos prazos demarcados.

Diante deste quadro tecido à luz de dados levantados junto a vários países, o Relatório de Monitoramento Global (2003/2004) apresenta algumas orientações de políticas públicas direcionadas à educação de meninas e mulheres, frisando que o papel do Estado é importante nas políticas educacionais em pelo menos três aspectos principais: a) criação, por meio de reformas políticas e legislativas, de ambiente favorável à promoção da igualdade de gênero na educação; b) investimento em redistribuição, por intermédio da “[...] alocação de recursos para a educação de mulheres e da introdução de medidas especiais para reduzir as desigualdades”; e c) diminuição do “[...] impacto de choques externos sobre meninas e mulheres, como os efeitos de conflitos, crises econômicas e HIV/AIDS” (UNESCO, 2004b).

O Relatório citado considera que as metas de gênero na EPT, elencadas no Marco de Ação de Dacar, não são uma tarefa simples, por exigirem mudanças que ultrapassam as fronteiras das políticas educacionais. Entretanto os esforços em direção a essas metas são essenciais, já que “[...] seus benefícios potenciais fazem da igualdade de gênero na educação um dos mais importantes desafios a serem enfrentados pelos governos e pelas sociedades nestes primeiros anos do novo século” (UNESCO, 2004b, p. 31). Conforme o Relatório, o desafio da criação da igualdade de gênero na educação pode trazer uma ampla série de benefícios associados ao crescimento econômico e a outros objetivos de políticas de desenvolvimento.

A análise dos documentos da Unesco realizada neste capítulo permite considerar que as ações desta agência internacional, no âmbito da educação de meninas e mulheres a partir de 1990, apresentam três aspectos importantes.

O primeiro corresponde ao movimento de estabelecer o consenso internacional relativo à necessidade da educação para todos, traduzido nos compromissos, que várias nações assumiram, de elaborar e operacionalização de políticas educacionais visando o

acesso universal ao ensino básico. Este primeiro aspecto foi evidenciado na série de declarações provenientes de conferências e encontros internacionais realizados no âmbito da educação no período citado, incluindo os compromissos legais e políticos oriundos de outras esferas da Organização das Nações Unidas. O aporte de compromissos, que ostensivamente alertaram os países sobre a necessidade premente de investimento na educação feminina, conjugou-se ao posicionamento da Unesco sobre essa necessidade que já vinha sendo tecida bem antes dos anos 1990.

O segundo aspecto diz respeito à prioridade dada pela Unesco em relação à educação feminina na sua programação sexenal e bienal, que revela a concretização, ao menos no planejamento a curto e a médio prazo, de ações destinadas a promover a educação feminina como prioridade, incluindo um projeto orçamentário destinado a estes objetivos.

O terceiro aspecto, por sua vez, refere-se à avaliação dos resultados alcançados pelos Estados Membros em relação aos objetivos estabelecidos para a educação de meninas e mulheres dentro do movimento internacional de educação para todos. As recomendações e orientações políticas advindas da Unesco, contempladas na sua programação de trabalho e respaldadas pelos compromissos assumidos pelos Estados Membros, promoveram uma série de mudanças nas políticas educacionais de vários países. No entanto, ainda ficaram sem serem cumpridos muitos desses compromissos, especialmente os concernentes ao acesso de meninas e mulheres à educação.

Da análise das fontes realizada neste capítulo, depreende-se que, na perspectiva da Unesco, a educação, em específico, à educação feminina, é atribuída uma função reparadora na medida em que restaura um dos direitos civis negado às vítimas de uma história de exclusão. Assim, esse contingente populacional excluído do sistema de ensino passa a ter o direito à educação, via políticas inclusivas e defesa da igualdade perante a lei. As políticas de gênero de atendimento as mulheres, concebido como grupo prioritário a ser incluído pelas políticas educacionais, são propaladas com sendo tentativa de reparar uma espécie de “dívida social” marcada pela exclusão das mulheres e das meninas dos processos educativos formais.

Concomitante à função reparadora, à educação feminina também é atribuída uma função equalizadora, sendo ela responsabilizada pela discriminação positiva desse grupo socialmente vulnerável, integrando-o ao sistema educacional. A educação feminina, ao integrar as denominadas políticas de ações afirmativas, assume o propósito de ofertar

maiores oportunidades aos que precisam mais, com isto fomentaria maior equidade social. Cumpriria, portanto, a função equalizadora no que diz respeito às mulheres e meninas ao corrigir distorções na aplicabilidade de ações, que, por princípio, deveriam ser iguais para todos.

Na perspectiva da Unesco, a função qualificadora da educação feminina apresenta-se na proposição de que é necessário a “educação ao longo da vida”, já que, em uma “sociedade do conhecimento”, o acesso e permanência na escola torna-se a garantia para que o princípio da igualdade de oportunidades seja uma realidade. A educação das mulheres é entendida como uma chave indispensável para o exercício da cidadania, para a busca de capacitação para o mundo do trabalho, para a descoberta de seu potencial, desenvolvimento de competências, enfim, para o empoderamento das mulheres.

A abordagem sobre a funcionalidade da educação feminina na perspectiva da Unesco deve ser completada com a explicitação de como a equidade na educação surge como princípio de justiça social e é tida como o cerne das reformas das políticas educacionais nos países latino americanos. Neste entendimento, poder-se-ia interpretar que a Unesco atende a princípios mais humanitários na formulação de orientações políticas educacionais, o que contrastaria com as orientações educacionais pautadas no imperativo financeiro advindas das organizações multilaterais como BM, BID e aquelas que se fundam na competitividade, como pode ser o caso das orientações elaboradas pela Cepal. Entretanto a equidade como eixo orientador das propostas educacionais da Unesco não pode ser analisada somente à luz dos princípios humanitários ou morais, é preciso relacioná-la com os preceitos financeiros a fim de encontrar os pontos de convergência entre uma e outra proposta, ou seja, explicitar como se fundem coerentemente e dão forma às políticas educacionais implementadas ao longo dos anos de 1990 nos países da América Latina.

Na Estratégia a Médio Prazo (2002-2007), consta que um dos pilares programáticos da Unesco é mitigar a marginalização promovida pela mundialização. A esse respeito é preciso esclarecer que a agência não está se referindo à mundialização do capital, até indica esta faceta, porém volta-se para a mundialização do conhecimento e das tecnologias, conceitos relacionados à chamada “sociedade do conhecimento”. Neste sentido, ao propor suas análises e orientações para atender à problemática da marginalização social, realizam-nas com base na noção que é possível um acesso equitativo aos conhecimentos, via educação. E é pela via da educação que propugna o desenvolvimento humano, a

redução da pobreza e a construção da paz nas sociedades.

Tendo em vista que a Unesco não tem como ignorar o movimento da mundialização do capital, a liberalização dos mercados, ou seja, a regulação econômica e social pelo mercado, no discurso, alerta sobre os perigos da mercantilização de alguns setores, entre eles o da educação. Afirma ser necessário garantir a educação como um bem público, um direito fundamental com bases na defesa dos direitos humanos. Neste aspecto, busca alcançar um consenso internacional, defendendo a educação como um direito na medida em que precisa atender às necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 2002a).

A qualidade da educação básica torna-se, então, o desafio a ser atingido pelas políticas educacionais sem, no entanto, implicar em maiores gastos públicos com a educação. A Unesco inclui nas suas formulações que é preciso inovar e aproveitar as melhores práticas para aprimorar a qualidade do ensino, o que implica na eficiência nos setores de ensino. A qualidade do ensino, por sua vez, é a qualidade dos conteúdos escolares, sobretudo se atender a dois princípios estabelecidos no Relatório Delors (2000), o ensinar a “aprender a ser” e a “viver juntos”, princípios estreitamente vinculados à noção de construção da paz nas mentes dos homens.

Contudo, ressalta-se que a Unesco mantém íntima articulação com outras agências multilaterais, em particular com o Pnud, BM e Cepal. Muitos estudos educacionais produzidos após o período indicado apresentam a característica de serem uma co-produção entre as agências, especialmente a Unesco, Unicef e a Cepal. Esta articulação entre agências com especificidades institucionais distintas é significativa quando se analisa tal cooperação com base na perspectiva de que a homogeneização dos discursos em prol da educação se estabeleceu tanto entre as agências consideradas mais preocupadas com as questões sociais, a exemplo a Unesco e o Unicef, como nas agências financeiras multilaterais, como BM e BID, incluindo a Cepal, uma agência de desenvolvimento regional.

A concepção de desenvolvimento humano tem sido o marco conceitual em que as agências multilaterais, estudadas nesta dissertação, têm se fundamentado ao elaborar suas análises e orientações para as políticas sociais, notadamente na área da educação. A noção de desenvolvimento humano irrompeu no final dos anos de 1980, a princípio como contraponto às políticas de ajuste estrutural na América Latina, comandadas pelo FMI e BM.

Conforme Coraggio (1996b), no final dos anos de 1980, quando o FMI e BM estavam ocupados em implementar o neoliberalismo economicista, via políticas de ajuste, as agências “sensíveis ao social” da ONU (Unesco, Unicef e Pnud) passaram a argumentar sobre os efeitos negativos de tais políticas na área social. Para o mesmo autor (1996b), estas agências, em especial o Unicef, detectaram a necessidade de um “ajuste com rosto humano”, defendendo ações em prol dos grupos mais vulneráveis da população, atingidos negativamente pelos resultados dos ajustes estruturais em diversos países da América Latina. Em 1990, decorrente da preocupação com o social, o Pnud⁶⁸ lançou as bases teóricas do desenvolvimento humano, considerando-o como um processo de ampliação de escolhas via aumento das oportunidades educacionais, de saúde, renda e emprego. De acordo com Coraggio (2000, p. 40), “[...] sua principal regra é o *investimento nas pessoas: ‘o capital humano’*” (grifos do autor), preocupa-se com o desenvolvimento das capacidades das pessoas e sua utilização no campo produtivo⁶⁹. Deste ponto de vista, o desenvolvimento seria “[...] das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas” (CORAGGIO, 2000, p. 40).

Ao analisar a concepção de desenvolvimento humano do Pnud, Estenssoro (2003, p. 130) explicita que este se ampara na noção de que “[...] a força motriz de todo crescimento é humana, constituída pelas pessoas. Se há pessoas mais instruídas pode haver mais desenvolvimento, pois quando há um aumento do nível de educação ocorre um

⁶⁸ Segundo o Pnud (2001), a série de relatórios sobre o desenvolvimento humano propiciou uma mudança no debate relativo ao desenvolvimento, ou seja, deixou de centrar-se unicamente no crescimento econômico para uma maior atenção para a equidade, a sustentabilidade e a produtividade. Também provocou o debate público a respeito das numerosas dimensões da pobreza humana e da desigualdade, dos direitos da mulher e da liberdade política, incluindo as repercussões da mundialização (PNUD, 2001). A compreensão do desenvolvimento a partir da noção de “Desenvolvimento Humano Sustentável”, e não mais somente como desenvolvimento econômico, passou a envolver a noção de que as políticas públicas devem considerar as pessoas, “[...] e não a acumulação de riqueza, o propósito final do desenvolvimento” (PNUD, 2005, p. 5).

⁶⁹ O conceito de “Desenvolvimento Humano Sustentável” “[...] defende e promove a adoção de políticas públicas que consideram as pessoas, e não a acumulação de riqueza, o propósito final do desenvolvimento” (PNUD, 2005, p. 5). Para a aferição do grau de Desenvolvimento Humano Sustentável de uma sociedade o Pnud utiliza-se do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH, ao contrário do PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*, focaliza o indivíduo e sua comunidade, “[...] revelando com que eficácia o crescimento econômico é transformado em bem-estar para toda a população” (PNUD, 2005, p. 5). O IDH identifica três dimensões básicas relacionadas ao ser humano: sua longevidade, relacionada ao acesso à alimentação adequada, abrigo, saneamento básico e saúde; suas possibilidades de educação e acesso ao conhecimento e à informação e, por último, o acesso aos meios para uma vida digna, pela provisão de uma renda decente. As variáveis utilizadas para indicar essas três dimensões são a expectativa de vida, o nível educacional (alfabetização de adultos e escolaridade conjunta dos ensinos primário, secundário e superior) e o produto interno bruto (PIB) real *per capita* (PNUD, 1997). Ainda segundo o Pnud, o IDH parte do pressuposto de que o desenvolvimento de uma sociedade não pode ser medido somente pela dimensão econômica.

aumento na eficiência de todos os fatores de produção”. Nesta perspectiva, o que tem mais impacto no crescimento econômico é o capital humano se este for distribuído equitativamente. Estenssoro (2003) estabelece uma distinção visceral entre as novas teorias sobre o crescimento econômico que tomam por base a noção de capital humano e aquelas derivadas da teoria do desenvolvimento humano, que se centram nas capacidades humanas. A diferença entre os dois conceitos “[...] é uma questão de meios e fins. As capacidades humanas são fins em si mesmo, já que são mais amplas que as capacidades produtivas, que são um meio para o crescimento econômico” (ESTENSSORO, 2003, p. 130). Enquanto a teoria do capital humano tem nas pessoas apenas um meio para aumentar a produção de bens, a concepção de desenvolvimento humano tem as pessoas como um fim, ou seja, o bem-estar humano como o objetivo final do desenvolvimento (ESTENSSORO, 2003).

A diferenciação entre o conceito de desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano tem importantes implicações na educação. Pela abordagem pautada no capital humano a educação é uma forma de capacitar as pessoas para o mercado de trabalho por isso as disciplinas técnicas e vocacionais são mais pertinentes; já na abordagem de desenvolvimento humano, a aprendizagem passa a ter um valor em si mesma, ou seja, propicia uma compreensão mais ampla do mundo (ESTENSSORO, 2003).

Contudo, embora haja alguma diferenciação nos conceitos de capital humano e de desenvolvimento humano e com possíveis implicações para a área educacional, não há diferenças marcantes nos discursos presentes nos documentos das agências multilaterais, visto que o peso maior recai, no final das contas, para a educação como via para o desenvolvimento de capital humano.

Observa Coraggio (1996b) que as agências “mais sensíveis ao social”, ao argumentarem sobre os efeitos negativos do ajuste estrutural no setor social, defendendo uma investida mais humanitária em relação aos pobres, não questionaram em nenhum momento o próprio ajuste estrutural. Para o mesmo autor (1996b), as agências financeiras multilaterais, como o BM e FMI, internalizaram as preocupações das agências “mais sensíveis ao social” não só nos seus discursos, mas também nas suas políticas. O BM, por exemplo, a partir dos anos de 1990, passou a contemplar o objetivo de reduzir a pobreza nos países “em desenvolvimento”, o que evidencia que as preocupações com o social passaram a ser também objeto de tais agências. Como explica Coraggio (1996b, p. 6), “[...] como em toda pugna político-discursiva aonde está em jogo a legitimação, todos apelam para o bem-estar das maiorias”.

O desenvolvimento humano, neste aspecto, passou a ser compreendido muito mais como resultado do crescimento econômico do que sua consequência imediata (CORAGGIO, 2000). O autor acrescenta que o primeiro caso em que houve uma definição de políticas no âmbito das estratégias de desenvolvimento humano foi a política inter-agências relativa à “Educação para Todos”.

O conceito de equidade que embasa a noção do desenvolvimento humano emergiu como a tônica das políticas sociais pensadas e implementadas sob os auspícios da ordem neoliberal. Porém, a equidade, muito além de sua conotação ética ou moral, amparada em argumentos de justiça social, como supostamente é entendida pelas agências “mais sensíveis ao social”, foi assimilada e reproduzida pelas agências financeiras, como o BM, como sinônimo de eficiência econômica e financeira.

Para Coraggio (2000, p. 59), “[...] a equidade em matéria de educação surge assim como condição para a eficiência econômica global”, e as políticas educacionais, implementadas a partir da predominância do BM, parecem fundar-se na equidade na medida em que prevêm a distribuição de recursos públicos para a educação básica, no entanto, “[...] a destinação de insumos parece basear-se em considerações de eficiência econômica [...]” (CORAGGIO, 2000, p. 61). Cabe lembrar que, segundo Leher (1998), o BM foi assumindo, paulatinamente, as prerrogativas da Unesco em matéria de educação. Nos anos de 1990, a articulação entre as agências foi consolidada no movimento internacional da “Educação para Todos”.

Neste sentido, a questão do desenvolvimento humano, que origina uma nova forma de verificação empírica da qualidade de vida, valendo-se de indicadores específicos, aliados à concepção de equidade social, como fator da justiça social, ao ser introjetada nos estudos, análises e recomendações políticas das agências financeiras multilaterais para os países em desenvolvimento, mesmo atendendo a questões de eficiência e eficácia econômicas, faz-se a partir de um discurso humanitário. Deste discurso derivam-se suas justificativas para levar a cabo seu projeto de sociedade, cuja regulamentação emana do mercado. Estas agências, ao voltarem sua atenção para o aspecto social, especialmente em relação a pobreza, fazem-no com base na perspectiva econômica em que tentam adaptar um discurso humanitário a suas orientações tecnocráticas e economicistas.

Pelo exposto acima, as três categorias de reformas educacionais implementadas na América Latina ao longo dos anos de 1990, caracterizadas por Carnoy (2003) como as reformas fundadas na equidade, nos imperativos financeiros e na competitividade,

tornaram-se pertinentes para esta dissertação, já que, após o estudo dos documentos da Unesco encontraram-se vários elementos que configuram suas propostas como fundadas na equidade. No entanto, perceber tal configuração não significa dizer que estas agências estejam desalinhadas aos princípios economicistas, articulados por agências como BM, BID e Cepal, como ver-se-á nos capítulos seguintes desta dissertação.

O princípio da equidade é muito mais um princípio justificador das reformas fundadas nos imperativos financeiros, tal qual refere Carnoy (2003), por legitimar as reformas educacionais baseadas em poucos recursos estatais para atender uma gama imensa de carências educacionais. Por isso, a focalização e seletividade nas políticas sociais em geral e particularmente nas políticas de educação são instrumentos políticos e técnicos que atendem à noção de equidade e de eficiência educacional, ambas amparadas na suposta justiça social. Tanto o princípio de equidade como o de eficiência econômica não se sustentam sozinhos na esfera das políticas sociais. Eles são complementares, atendendo às questões morais e éticas e aos princípios financeiros. Embora a Unesco prime pela equidade em suas formulações teóricas, ela atende a necessidades específicas de consolidar um consenso em prol da necessidade de políticas educacionais centradas na educação básica.

Dando continuidade a esta pesquisa, como a questão da educação feminina não é uma preocupação circunscrita à Unesco, mas especialmente importante para o Unicef, a avaliação dos progressos rumo à paridade e igualdade entre os sexos também está sendo acompanhada e realizada por esta agência especializada. Esta questão será tratada no capítulo a seguir.

4 A PERSPECTIVA DO UNICEF PARA A EDUCAÇÃO FEMININA

Este capítulo tem por objetivo apreender e analisar qual a funcionalidade da educação formal de meninas e mulheres para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Similarmente ao realizado no capítulo anterior, busca-se explicitar e sintetizar os posicionamentos concernentes ao objeto de investigação, ancorando-se na análise de conteúdo de fontes documentais produzidas no âmbito da agência a partir de 1990.

O Unicef tem publicado, anualmente, alguns documentos visando apresentar as condições das crianças nos vários países-membros da Organização das Nações Unidas. Na série de relatórios anuais denominados de “Situação Mundial da Infância”, cada edição centra-se na análise de uma temática específica relacionada às crianças. Os documentos apresentam dados estatísticos comparativos entre vários países sobre temas como educação e saúde.

Neste capítulo, analisam-se os seguintes documentos: “Situação Mundial da Infância 2004: meninas, educação e desenvolvimento”, 2004; “Progresso para a Infância: um balanço sobre o ensino primário e a paridade entre os gêneros”, 2005; “Alcance e perspectivas de gênero na educação”⁷⁰, 2006; “Situação Mundial da Infância 2006: excluídas e invisíveis”, 2006 e “Situação Mundial da Infância 2007: mulheres e crianças, o duplo dividendo da igualdade de gênero”, 2006.

4.1 O FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF)

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, pelas Nações Unidas, com o objetivo de fornecer assistência emergencial para as crianças da Europa, Oriente Médio e China. O foco de sua atuação, naquele período, foi, sobretudo, a área de saúde. Em 1953, a Assembleia das Nações Unidas promoveu o Unicef a instituição permanente, ampliando sua ação para atender às necessidades de longo prazo das crianças pobres nos países em desenvolvimento, predominando, ainda, seu foco na área da saúde. Em 1959, o Unicef

⁷⁰ *Logro y perspectivas de género en la educación: el informe GAP (primera parte).*

adotou a Declaração dos Direitos da Criança, que foi precursora da Convenção sobre o Direito da Criança⁷¹, oficializada em 1989. A expansão mundial de seu trabalho se deu em 1961, ano em que as questões educacionais passaram a ser incorporadas em sua área de ação. Na esfera educacional, atuou apoiando a formação de professores e fornecendo equipamentos para sala de aula nos países que se emanciparam politicamente no período (UNICEF, 2006e).

O Unicef é uma instituição do Sistema das Nações Unidas com um caráter semi-autônomo, formada por uma Junta Executiva e secretariado próprios. A Junta Executiva compõem-se de 36 representantes dos países membros, reunindo-se de três a quatro vezes ao ano para estabelecer as políticas gerais, examinar programas e aprovar os acordos de cooperação assinados por governos e organizações não-governamentais, nos seus esforços para atender crianças, adolescentes e mães (UNICEF, 2006c). Seu orçamento provém de contribuições voluntárias dos governos, organismos intergovernamentais e de doadores particulares. Parte de seus recursos resulta da venda de cartões e produtos de campanhas promovidas pelos meios de comunicação (UNICEF, 2006c).

O mandato do Unicef recebido da Assembléia Geral das Nações Unidas é “[...] o de fazer gestões pela proteção dos direitos das crianças, ajudando-as a satisfazer suas necessidades básicas e a expandir suas oportunidades de pleno desenvolvimento”. Sua conduta em 2006 orienta-se pelo texto da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, afirma lutar para que os direitos da criança sejam reconhecidos como princípios éticos permanentes e padrões de comportamento no que se refere à criança. Visa, por meio de seus Programas de Cooperação com os países, promover a igualdade de direitos das mulheres e das meninas, e apoiar sua plena participação no desenvolvimento político, social e econômico de suas comunidades. Atua em regime de parceria para atingir a meta do desenvolvimento humano sustentável, adotada pela comunidade mundial, bem como para concretizar a visão de paz e progresso social, contida na Carta das Nações Unidas⁷²

⁷¹ A Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 20 de novembro de 1989, em 1990, o documento foi oficializado como lei internacional. Conforme o Unicef “[...] a Convenção sobre os Direitos da Criança é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 192 países” (UNICEF, 2006e).

⁷² A Carta das Nações Unidas é um tratado internacional que enuncia os direitos e deveres dos membros da comunidade internacional que integram a Organização das Nações Unidas e explicita os propósitos e princípios da organização. Foi assinada em São Francisco (Estados Unidos da América), em 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça faz parte integrante da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2006a).

(UNICEF, 2006c).

No desenvolvimento de seu mandato, o Unicef conta com seus escritórios regionais, em diversos países, que apóiam técnica e financeiramente projetos em parceria com organizações não-governamentais e governamentais. Na América Latina, conta com escritório em todos os países. No Brasil, estão localizados em regiões definidas como prioritárias, colocam em prática as estratégias nacionais, apóiam projetos de atendimento direto, mobilizam a sociedade civil e os governos estaduais e municipais para a questão da infância e da adolescência e promovem a criação de políticas públicas locais (UNICEF, 2006c).

A atuação do Unicef tem sido marcada pelo apoio a pequenos projetos, especialmente aqueles de iniciativa comunitária⁷³ (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002). A agência, de acordo com as autoras, orienta-se por quatro linhas de ação: a) mobilização social; b) monitoramento dos indicadores de educação; c) registro e disseminação de experiências bem-sucedidas; e d) apoio a programas e projetos educacionais⁷⁴.

Similarmente ao salientado no capítulo sobre a Unesco, no que concerne ao Unicef, “[...] não é a dimensão financeira que imprime o tom da atuação deste organismo, mas a dimensão estratégica das ações desenvolvidas, de modo particular na área de registro de experiências e de mobilização social”. É importante destacar no trabalho do Unicef a qualidade dos seus recursos humanos “[...] que atuam como agentes a serviços de uma causa” (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002, p. 67).

Em 1987, ao divulgar um estudo específico que analisa os ajustes econômicos nos países em desenvolvimento, defendeu que estes deveriam assumir uma face humana⁷⁵, o que incitou um debate mundial sobre como proteger a criança e a mulher dos efeitos

⁷³ O Programa de Cooperação entre o governo brasileiro e o Unicef é intitulado “Criança, prioridade nacional”. A cooperação técnica e financeira do Unicef para o Brasil está voltada para o combate de todas as formas de violência (fome, doença, morte prematura, entre outras). O programa do Unicef no Brasil é concebido por meio de um planejamento de longo prazo em que são estabelecidos objetivos, estratégias e projetos para cinco áreas específicas que são: promoção de direitos das crianças e prevenções de risco; desenvolvimento da educação infantil e da educação básica; saúde e nutrição; meio ambiente e desenvolvimento sustentável da criança e; apoio a políticas sociais (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002).

⁷⁴ Vieira e Albuquerque (2002, p. 67), a respeito da atuação do Unicef no Brasil, informam que “[...] nos últimos anos, os investimentos em educação tiveram grande impulso. De um total de US\$ 583,1 mil dólares em 1991 passou-se a US\$ 4.821,1 milhões de dólares em 1997, totalizando no período um volume de US\$ 17.345,3 milhões de dólares. Uma média global de 20,7% dos fundos do Unicef Brasil foram destinados ao Programa de Educação”. A maioria destes recursos foram resultantes da Campanha “Criança Esperança” e de fundos do setor privado.

⁷⁵ O documento publicado em 1987 pelo Unicef é intitulado “*Adjustament with a human face*”.

negativos dos ajustes e reformas econômicas levadas a cabo nos países pobres e em desenvolvimento (UNICEF, 2006c). O termo “face humana” ganhou relevância nas publicações sobre o desenvolvimento econômico posteriores a 1990 no âmbito das agências das Nações Unidas.

4.2 PROGRAMAS DO UNICEF PARA A EDUCAÇÃO DE MENINAS

A fim de contribuir com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relacionados ao ensino universal, à paridade e igualdade de gêneros na educação, o Unicef vem liderando o programa denominado Iniciativa das Nações Unidas para a Educação de Meninas (UNGEI). Este programa foi lançado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em 2000, no Fórum Mundial de Educação para Todos, em Dacar, Senegal, com duração de dez anos. No UNGEI, treze agências das Nações Unidas e organizações bilaterais, incluindo organizações não-governamentais, trabalham em cooperação para auxiliar os governos a cumprirem os objetivos relacionados com a educação de meninas (UNESCO, 2004b). Segundo o Unicef (2006b), este programa constitui uma parceria sem precedentes que abrange pessoas interessadas e protagonistas de todos os níveis.

O UNGEI tem seus princípios de trabalho baseados em coordenação, combinação de recursos e alianças estratégicas, que formam sinergias necessárias para o impacto máximo das intervenções na educação de meninas. Neste sentido, conforme o documento da UNGEI, orienta-se que, nos vários níveis – global, regional e nacional – estejam presentes decisões e investimentos que garantam a equidade e a igualdade de gêneros em políticas, planejamentos e programas nacionais de educação. Tais esforços integram e complementam as estruturas de desenvolvimento já existentes, como estratégias de redução da pobreza, abordagens ao maior número possível de setores e estruturas de assistência ao desenvolvimento, oferecidas pela Organização das Nações Unidas (UNICEF, 2006b).

Outro programa desenvolvido pelo Unicef foi a campanha de aceleração “25 para 2005”, concebida para intensificar as atividades de 25 países que estavam em risco de não atingir o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio da paridade entre os gêneros na educação e que teve início em 2002. Os critérios para a escolha dos países participantes

foram os seguintes: 1) taxas de matrículas de meninas inferior a 70%; 2) diferenças entre os gêneros na educação primária superiores a 10%; 3) mais de um milhão de meninas sem escolarização; 4) participação na Iniciativa Acelerada do Banco Mundial e a existência de crises como o HIV/AIDs e os conflitos armados (UNICEF, 2005b). Dos países contemplados pelo programa, a maioria é da África e da Ásia, da América Latina somente a Bolívia participou.

4.3 A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS DOCUMENTOS DO UNICEF

O Unicef vem contribuindo ativamente para o movimento de Educação para Todos. Entre suas várias contribuições estão as avaliações que, a partir de 1990, passou a realizar sobre a questão educacional das crianças. Em relação à educação das meninas, produziu alguns documentos que são significativos para esta dissertação analisados a seguir.

4.3.1 Encontro Mundial de Cúpula pela Criança – 1990

A questão da educação de meninas e mulheres como um dos focos de ação para o Unicef iniciou-se em 1990, quando convocou o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado em Nova Iorque (EUA), no qual os chefes de Estados ou governos assumiram o compromisso em favor da sobrevivência e do desenvolvimento das crianças. No evento foi enfatizado que o fortalecimento do papel desempenhado pela mulher e a garantia de igualdade de direitos trariam benefícios para as crianças (UNICEF, 2006c).

No Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, em 1990, o Unicef compartilhou com o mundo sua preocupação com a situação mundial das crianças, em particular das meninas. No referido evento, formulou-se o “Plano de Ação para a implementação da Declaração Mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento das crianças nos anos 90”. Avaliou-se que, das cem milhões de crianças, em 1990, que não recebiam a educação escolar básica, dois terços eram meninas. Diante destes dados, a cúpula assumiu a tarefa de proporcionar educação básica e alfabetização para todos, por ser uma das mais

valiosas contribuições ao desenvolvimento de todas as crianças. Outra constatação do evento, relevante para a adoção de estratégias de ação, foi a de que meio milhão de mães morriam a cada ano de causas relacionadas ao parto. Estes motivos justificaram um dos compromissos acordados de fortalecimento do papel e da condição da mulher, promovendo o planejamento familiar responsável, o espaçamento entre partos, o aleitamento materno e a maternidade sem riscos (UNICEF, 1990).

No “Plano de Ação para a implementação da Declaração Mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento das crianças nos anos 90”, enfatizaram-se ações voltadas para a mulher, no sentido de serem atingidas as metas relacionadas à infância. Ressaltou-se o dever de aprimorar a condição da mulher e seu acesso equitativo à educação, à formação, ao crédito e a outros serviços auxiliares. Conforme as disposições do documento, a promoção da condição da mulher se constitui em valiosa contribuição ao desenvolvimento social e econômico de cada nação, por isso, é imprescindível começar com a menina. Para reverter o quadro trágico de doenças e mortalidade materna e infantil, a conferência enfatizou que seria preciso dar atenção especial à saúde, à nutrição e à educação da mulher (UNICEF, 1990).

O Unicef, como um dos patrocinadores e articuladores do movimento internacional de Educação para Todos, defende a necessidade da educação das mulheres e meninas tal qual expressa na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtiem, 1990, bem como na Cúpula do Milênio, 2000. Neste sentido, o Unicef vem fazendo avaliações sobre os progressos na área educacional e os avanços rumo à realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relativos à mulher e às meninas.

4.3.2 Situação Mundial da Infância 2004: meninas, educação e desenvolvimento

Um dos documentos elaborados especialmente para avaliar e orientar as ações em prol da educação de meninas foi o Relatório sobre a “Situação Mundial da Infância: meninas, educação e desenvolvimento”, publicado em 2004 pelo Unicef. Contém um rico repertório de análises sobre a importância da educação das meninas e mulheres, bem como seus receios em relação à não-realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Na abertura do referido documento, destaca-se a frase de Kofi A. Annan,

(Secretário-geral da ONU⁷⁶), a qual contém o núcleo central em que se alicerça o documento do Unicef: “[...] não existe ferramenta mais eficiente para o desenvolvimento do que a educação de meninas” (UNICEF, 2004, p. vi). O objetivo foi analisar os rumos mundiais em relação ao desenvolvimento das duas Metas de Desenvolvimento do Milênio, da Cúpula Mundial, de 2000, relativas à educação básica universal e à igualdade de gêneros na educação, metas consideradas pelo Unicef como essenciais para se atingir as outras. Avaliou que, apesar dos esforços mundiais para efetivar a universalização da educação básica, até aquele ano de 2004, 121 milhões de crianças não contavam com esse direito. As meninas e mulheres, neste contexto, estariam em desvantagem em relação aos benefícios que a educação poderia proporcionar.

Conforme o Relatório “Situação Mundial da Infância: meninas, educação e desenvolvimento” de 2004, o resultado desta situação é que “[...] crianças cuja vida poderia ter sido salva se suas mães tivessem recebido educação continuam morrendo. Meninos e meninas que seriam mais saudáveis se suas mães tivessem recebido educação continuam sofrendo desnecessariamente”. Se todas as crianças recebessem educação, seria possível a redução da pobreza, da fome e do HIV/Aids. No entanto, isto continua sendo um sonho de idealistas, mas não precisa ser assim. Destarte, afirma-se ser viável a educação universal e todo o benefício que ela traz. O investimento na educação de meninas “[...] – não somente com dinheiro, mas também com energia e entusiasmo, comprometimento e interesse, foco e intensidade – [...]” consubstancia-se em uma “[...] estratégia que protegerá os direitos de todas as crianças a uma educação de qualidade, e uma estratégia que impulsionará todas as outras metas de desenvolvimento” (UNICEF, 2004, p. 2).

Para o Unicef, os sinais dos primeiros três anos desde a Declaração do Milênio, 2000, não foram encorajadores em relação à educação universal nem à igualdade de gênero na educação e nem às outras Metas de Desenvolvimento do Milênio. O prognóstico foi que, se o progresso não for acelerado, os níveis de fome que ameaçam a sobrevivência persistiriam em algumas regiões do mundo por inconcebíveis cem anos e a mortalidade infantil de crianças com menos cinco anos persistiria desnecessariamente durante o mesmo período. Por isso, segundo o Unicef (2004), a meta mais urgente seria a da igualdade de gênero na educação primária e secundária, já que sem a base dessa igualdade como medida necessária ao avanço da igualdade feminina, qualquer realização visando às metas posteriores não teria sustentação (UNICEF, 2004).

⁷⁶ Gestão 1997-2001, reeleito para a gestão 2002-2006.

No referido Relatório, considera-se que os muitos benefícios à longo prazo da educação de meninas são evidentes. Dentre eles, cita-se o melhor desenvolvimento econômico, visto que pesquisas de décadas apresentam evidências sobre a ilação entre a expansão da educação básica e o desenvolvimento econômico. A educação de meninas, nesse processo, tem um efeito ainda mais positivo. Outro benefício está relacionado à educação para a próxima geração, quando moças com escolaridade tornam-se mães, as chances de enviar seus filhos à escola são muito maiores. O que significa passar adiante e multiplicar os benefícios da educação. Além destes benefícios, as famílias tornam-se mais auto-sustentáveis, visto a educação proporcionar um melhor equilíbrio entre o tamanho e os recursos da família. Quando uma sociedade assegura educação para as mulheres, seus filhos são mais saudáveis e poucos morrem. Quanto à redução da mortalidade materna, expõe-se que as mulheres que freqüentaram a escola são menos propensas a morrer durante o parto, incluindo ainda o efeito da escolaridade na redução do número de partos (UNICEF, 2004). Com base nessas evidências, o Unicef afirma, no documento, que a educação das meninas é uma via única para o desenvolvimento.

4.3.3 Progresso para a Infância: um balanço sobre o ensino primário e a paridade entre os gêneros – 2005

Em documento publicado em abril de 2005, intitulado “Progresso para a Infância: um balanço sobre o ensino primário e a paridade entre os gêneros”⁷⁷ o Unicef reforça a tese de que a educação para todas as meninas e todos os meninos é a chave para o desenvolvimento. Alerta que a paridade entre os gêneros na educação é fundamental para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sejam alcançados, razão pela qual foi estabelecido um prazo mais curto para efetivá-la, ou seja, o ano de 2005 (UNICEF, 2005b).

No documento, afirma-se que eliminar a disparidade entre os gêneros na educação, além de ser um importante avanço para a meta ampla da educação para todos, é importante por tratar-se, também, de uma base para a igualdade entre os gêneros e a autonomia da mulher, o que, por sua vez, instrumentaliza alcançar os outros objetivos, como a redução

⁷⁷ Título original: “*Progreso para la infancia: un balance sobre la enseñanza primaria y la paridad entre los géneros*”.

da mortalidade infantil, melhora da saúde das mães e redução da pobreza (UNICEF, 2005b).

Enfatiza-se que os progressos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relativos à educação e gênero não dependem somente de se proporcionar a educação, resulta, também, da eliminação de barreiras que impedem os meninos e as meninas de iniciar e concluir seus estudos. Entre estas barreiras estão a pobreza, o trabalho infantil, infra-estrutura deficiente, falta de educação das mães, entre outros. Portanto, é preciso compilar estatísticas regionais que possam servir de base informativa para as políticas e práticas no futuro. Salienta-se que a falta de educação das mães é um indicador fundamental para determinar a possibilidade de que as crianças sejam incluídas na escola. Os filhos de mães que não receberam educação têm mais probabilidades de não irem à escola do que aqueles com mães com instrução. Nos países em desenvolvimento, 75% dos meninos e meninas que não vão à escola primária são filhos de mulheres que não receberam educação (UNICEF, 2005b).

Em relação aos países em que a paridade de gênero foi atingida, o documento salienta que é importante que a educação das meninas permaneça sendo uma prioridade. De forma similar, o mesmo vale para os países em que a disparidade de gênero favorece as meninas em lugar dos meninos, como é o caso de vários países da América Latina. Para o Unicef, há duas razões para esta afirmação. Primeiramente, as estatísticas destes países podem revelar motivos de preocupação, pois pode haver focos de intensa discriminação contra as meninas, como no caso das populações indígenas e outros grupos minoritários em alguns países da região. A segunda razão é que a paridade de gênero na educação não é só a base para se alcançar o ensino universal, mas é uma plataforma para se alcançar a igualdade entre os gêneros e a autonomia da mulher. Neste aspecto, o documento expõe que investir na educação das meninas é uma estratégia que protege o direito de todos, meninas e meninos, a uma educação de qualidade, e pode servir para impulsionar todos os demais objetivos de desenvolvimento, começando pela igualdade entre os gêneros e a autonomia da mulher (UNICEF, 2005b).

O Unicef, no documento em questão, expõe alguns aspectos da assistência financeira para a educação proveniente dos países denominados industrializados. Afirma que a comunidade internacional proclamou, de maneira uniforme, seu compromisso com a Educação para Todos e para com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio dedicados à educação, especialmente na Cúpula do Milênio, 2000.

Em 2002, segundo o documento, os países doadores que participaram da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, celebrada em Monterrey, no México, renovaram seus compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e com a necessidade de aumentar os recursos de assistência disponíveis para o desenvolvimento. Em geral, os níveis de assistência oficial para o desenvolvimento destinados aos países “em desenvolvimento” aumentaram ligeiramente nos últimos anos: um aumento de 7% entre 2001 e 2002 e outro aumento de 3,9% entre 2002 e 2003. Salienta-se que, no conjunto, este montante correspondeu somente a 0,25% do ingresso nacional bruto combinado dos países doadores. Somente cinco países, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Suécia, estão cumprindo com a meta da assistência oficial ao desenvolvimento proposta pelas Nações Unidas, que seria de 0,7% do ingresso nacional bruto. Outros países, como Bélgica, Finlândia, França e Irlanda, fixaram prazos firmes para alcançar aquelas metas. Os fluxos de assistência específica para a educação também mostraram um modesto incremento; em 2002 as doações superaram os quatro milhões de dólares (UNICEF, 2005b).

4.3.4 Alcance e perspectivas de gênero na educação – 2006

De outro documento publicado em janeiro de 2006 pelo Unicef, o chamado “Relatório GAP”⁷⁸, dá-se destaque à primeira parte intitulada “Avanços e perspectivas de gênero na educação”. Neste, o Unicef fez uma avaliação sobre os progressos em favor da paridade de gêneros na educação, bem como uma análise sobre os problemas que levam à matrícula dos meninos e meninas na escola e as razões que explicam sua falta de escolarização.

No referido documento, o Unicef, mais uma vez, assinala que não será possível alcançar nenhum dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se não se alcançar um

⁷⁸ Este documento tem por título original em inglês “*Gender Achievements and Prospects in Educations: The GAP Report (Parte One)*”. Conhecido também por “Relatório GAP”. Conforme o Unicef (2005b) o “Relatório GAP” é um projeto baseado em conhecimentos e informações proporcionados por especialistas em desenvolvimento e educação. Seu objetivo é avaliar os progressos para a educação básica universal, destacando as inovações e assinalando os obstáculos, gerando debate e proporcionando orientação. O projeto é composto pelo referido relatório e também pelo sitio web <www.ungei.org/gap>, ambos contribuem para definir o panorama geral da situação da educação das meninas no final de 2005 (UNICEF, 2006a).

progresso importante na educação das meninas. Reafirma que educação das meninas é um método seguro para aumentar a produtividade econômica, reduzir a mortalidade infantil e a mortalidade derivada da maternidade, melhorar o estado nutricional e a saúde, reduzir a pobreza e eliminar o HIV/AIDS e outras enfermidades. Todos os demais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio dependem da obtenção das metas de paridade de gênero e a implantação de uma educação universal e de qualidade (UNICEF, 2006a)

Para o Unicef, o analfabetismo é uma catástrofe para qualquer criança, mas é especialmente devastador para as meninas. As meninas que carecem de educação são mais vulneráveis à pobreza, à fome, à violência, aos maus tratos, à exploração e às doenças em geral, especialmente ao HIV/AIDS, e à mortalidade derivada da maternidade. Se um dia chegarem a ser mães, há muitas probabilidades que “transmitam” o analfabetismo e à pobreza à próxima geração (UNICEF, 2006a).

Segundo o mesmo documento, a paridade de gêneros na educação conduz a igualdade entre os gêneros na sociedade. Educar as meninas é um meio para se conseguir esse fim. A educação de qualidade é a porta de entrada a um acesso igualitário à informação, às oportunidades, à autodeterminação e à autonomia política e social das mulheres (UNICEF, 2006a). Conforme o Unicef (2006a), a paridade entre os gêneros na educação é o elemento central dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e sua realização foi prevista dez anos antes que a dos outros objetivos. Investigações de décadas demonstraram que os investimentos na educação das meninas aportam grandes benefícios, o que os especialistas em matéria de desenvolvimento denominam de “efeito multiplicador”. Uma população com uma educação sólida é de enorme valor para qualquer país. Em questão de geração de ingressos, a educação apresenta benefícios similares para os meninos e meninas, aos homens e às mulheres. Em geral, quanto mais instruído é um indivíduo, maior é seu potencial pessoal para obter ingressos. Educar as meninas, porém, vai mais além do “*status*” e do êxito de um só indivíduo. Os benefícios se transmitem à geração seguinte mediante melhora nas taxas de saúde e sobrevivência infantis, redução nas taxas de fecundidade, aumento nas taxas de escolarização para a geração seguinte e maior esfera de influência dentro da família, da comunidade e no âmbito político (UNICEF, 2006a).

Cabe salientar, neste capítulo da dissertação, que, proposital e exaustivamente, é posta em evidência a repetição dos discursos dos documentos no que tange aos benefícios da educação das mulheres e meninas, a fim de evidenciar que este é o núcleo central que

permeia todos os documentos das agências internacionais em pauta neste trabalho. Inclusive, no documento do Unicef, “Relatório GAP” de 2006, estes argumentos e justificativas são exaustivamente retomados ao longo do texto.

Em relação à avaliação dos progressos concernentes ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2000, relativo à educação das mulheres e meninas, o “Relatório GAP” (2006a) apresenta um tom de desolação. Expõe que o prazo para se alcançar a paridade de gênero na educação era realista e possível de ser alcançado, porém diversos obstáculos, grandes e pequenos, dificultaram os esforços encaminhados para escolarizar as meninas. O documento descreve vários desses obstáculos, que são os mesmos expostos no documento da Unesco (2004b).

O Unicef faz um levantamento sobre as conquistas de algumas regiões a respeito da paridade de gênero na educação. No que se refere à América Latina e Caribe, expõe que houve muitas razões para que vários países desta região estejam satisfeitos. Nesta região, houve uma boa disposição para se alcançar o acesso universal à educação até o ano de 2015. Inclusive, na maior parte da região, a educação das meninas não apresenta dificuldades, ademais, em determinados países, a desigualdade de gênero na escola favorece as meninas. Porém, ressalva o documento, estes resultados não devem esconder a existência de uma discriminação sistemática contra as meninas e as mulheres (UNICEF, 2006a).

Um fator que impede que seja minimizada a desigualdade de meninas e mulheres, na região latino-americana, alerta o documento, é a diferença que há entre o salário que recebem os homens e o que recebem as mulheres pelo mesmo tipo de trabalho. Esta distância de ingressos entre os gêneros, ainda que tenha sido reduzida nos últimos anos, segue sendo muito importante. Portanto, agora, o objetivo da região da América Latina e do Caribe consiste em conseguir que a educação das meninas se traduza em uma maior autonomia econômica, social e política da mulher, bem como na resolução do problema de acesso de meninos e jovens à educação (UNICEF, 2006a).

As medidas propostas pelo Unicef para se equalizar a educação entre meninos e meninas são: 1) adoção de políticas nacionais de ampliação das matrículas escolares e outros cargos relacionados com a educação escolar; 2) concessão de bolsas de estudo e outros incentivos financeiros às crianças desfavorecidas; 3) imposição de limites aos custos de materiais escolares, como os uniformes e os livros de texto, assim como outras obrigações que imponham barreiras à educação; 4) classificação dos países com baixas

taxas de matrícula escolar na categoria de países "em situação de emergência", os quais terão contribuição com a mesma classe de fundos e apoio técnico oferecidos aos países "em situação de crise"; 5) utilização do sistema escolar como veículo para a prestação de outros serviços essenciais à infância, como uma boa nutrição, a imunização e o ensino de práticas higiênicas⁷⁹ (UNICEF, 2006a).

4.3.5 Situação Mundial da Infância 2006: excluídas e invisíveis

No documento do Unicef, "Situação Mundial da Infância: excluídas e invisíveis", publicado em junho de 2006 (UNICEF, 2006b), a análise dirige-se aos esforços mundiais encaminhados para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Este Relatório enfoca as crianças de comunidades marginalizadas, por serem as que sofrem os maiores abusos contra seus direitos, são excluídas dos serviços, estão desprotegidas pela sociedade e pelo Estado, ou seja, são crianças invisíveis para o olhar oficial porque não estão inseridas nas estatísticas, nas políticas e nos programas. O Relatório trata especificamente destas crianças e das formas de incluí-las na Agenda do Milênio.

De acordo com o documento, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são um marco para converter em realidade a Declaração do Milênio de 2000 e, se forem alcançados, a estimativa é de que 500 milhões de pessoas escapem da pobreza em 2015, o que significa que 250 milhões deixarão de passar fome e 30 milhões de crianças menores de cinco anos sobreviverão (UNICEF, 2006b).

Para o Unicef, a Declaração do Milênio, 2000, é ao mesmo tempo idealista e pragmática. Seu ideal é um mundo onde reine a paz, a igualdade, a tolerância, a seguridade, a liberdade, a solidariedade, o respeito com o meio ambiente e uma responsabilidade mútua, baseada na importância de oferecer aos mais vulneráveis um cuidado e uma atenção especiais, sobretudo aos meninos e meninas (UNICEF, 2006b). Em relação à sua condição pragmática, esta se radica em uma premissa fundamental: o desenvolvimento humano e a redução da pobreza. As duas premissas são condições

⁷⁹ Esta última orientação para as políticas educacionais provenientes do Unicef esbarra nas questões relativas à função da escola no sistema capitalista atual que, além de atuar dentro dos poucos recursos humanos e financeiros, precisa dar conta de atender as demandas próprias da escola e de outras dimensões sociais, como a saúde, por exemplo. A escola, neste contexto de orientações políticas, é cobrada para compensar as ineficiências produzidas no âmbito das políticas de saúde.

imprescindíveis para que o mundo idealizado na Declaração do Milênio se torne uma realidade (UNICEF, 2006b). Os Objetivos do Milênio são objetivos concretos que podem ser realizados dentro da agenda de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas.

Na “Situação Mundial da Infância”, o Unicef conceitua o que entende por “crianças excluídas”. Crianças são consideradas excluídas em relação aos seus pares quando estão em condição de risco por não ter acesso à proteção contra a violência, abusos e exploração e quando não têm acesso a serviços e bens essenciais. Assim, as crianças podem ser excluídas pela própria família, pela comunidade, governo, sociedade civil, entre outros. A exclusão ao acesso a serviços e bens essenciais – alimentação, saúde e educação – afeta a participação da criança na sociedade, porém há ainda outras violações de direitos. Conforme o documento, “[...] a exclusão descrita neste relatório está estreitamente relacionada ao conceito de exclusão social. Tal como em relação à pobreza, não há um consenso comum sobre a definição de exclusão social, embora seja um fenômeno amplamente reconhecido” (UNICEF, 2006b, p. 7).

Mesmo havendo divergências em relação ao conceito de exclusão social, o documento enfatiza que existe consenso sobre seus principais fatores e aspectos. Neste sentido, assinala que a exclusão é multidimensional, inclui privações dos direitos econômicos, sociais, de gênero, culturais e políticos. Conclui que o conceito de exclusão social é muito mais amplo do que o de pobreza material e é nutrido por fatores sociopolíticos que constituem a base da discriminação e das desvantagens na sociedade. Portanto, para garantir a inclusão e a igualdade de oportunidades, faz-se necessário um foco consistente sobre os processos e agentes envolvidos na privação de direitos (UNICEF, 2006b).

Quanto às dimensões da exclusão, o documento expõe que o consenso é consideravelmente menor e que há três elementos comuns considerados como centrais, ou seja, relatividade, atuação e dinâmica. A relatividade significa que a exclusão somente poderá ser avaliada por meio da comparação entre situações vividas pelos indivíduos, grupos e comunidades em um determinado local e tempo. A atuação, por sua vez, indica que as pessoas são excluídas por atuação de algum agente, é um aspecto importante por contribuir para identificar as causas da exclusão e as maneiras de superá-las. Em relação à dinâmica, cita que a exclusão pode ser baseada em perspectivas ameaçadoras para o futuro e não apenas nas circunstâncias atuais (UNICEF, 2006b). As causas da exclusão no nível macro são a pobreza, os conflitos armados e o HIV/Aids. Estes três fatores são

considerados as maiores ameaças à infância e os obstáculos mais significativos para a realização da Agenda do Milênio.

Em relação à educação, o Relatório (UNICEF, 2006b) expõe que a universalização do ensino primário é o único dos Objetivos do Milênio com alcance universal, por decorrência, enfatiza à comunidade internacional a necessidade de focalizar, explicitamente, as crianças que estão excluídas da sala de aula. Sublinha que os objetivos finais são garantir que as crianças freqüentem a escola regularmente e que concluam seus estudos, adquirindo habilidades que lhes permitirão ter sucesso no futuro. Assinala que as meninas apresentam menor probabilidade de freqüentar a escola do que os meninos, em especial em níveis mais altos de educação. Por isso, a paridade de gênero para todos os níveis de educação é um componente essencial de transformação nas relações de gênero e na garantia de que meninos e meninas tenham oportunidades iguais para alcançar seu pleno potencial (UNICEF, 2006b).

O objetivo de inserir todos os meninos e meninas do mundo na escola primária e de boa qualidade, custaria entre sete bilhões de dólares e dezessete bilhões por ano, que, segundo o referido relatório, é uma quantia relativamente pequena se comparada a outros gastos governamentais. Este investimento traria benefícios incomensuráveis em termos de saúde, produtividade e bem-estar social para as crianças de hoje e de gerações futuras (UNICEF, 2006b).

A discriminação de gênero na educação, conforme contemplada em dois Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, precisa ser superada, uma vez que “[...] a educação oferece às meninas (e meninos) oportunidade de adquirir capacitação e auto-confiança, à medida que obtêm uma diversidade de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores fundamentais para negociar igualdade de condições na sociedade” (UNICEF, 2006b, p. 40). A desigualdade de gênero significa que, para 100 meninos fora da escola primária, 117 meninas ficam sem o mesmo nível de educação. A “[...] discriminação de gênero é mais sutil e difusa do que podem medir as estatísticas sobre paridade de gênero na educação. O gênero tem um papel importante na determinação de quais crianças serão excluídas do acesso a serviços essenciais” (UNICEF, 2006b, p. 41). Neste sentido, tais crianças correrão maiores riscos de ficarem de fora da Agenda do Milênio. Salienta o Relatório que o gênero não é o único fator de exclusão das crianças no sistema de ensino, mas é evidente que tem um papel importante na determinação de sua vulnerabilidade (UNICEF, 2006b).

A discriminação de gênero, de acordo com o documento, resulta, ainda, em um acesso limitado de mulheres a serviços básicos de saúde, o que aumenta o risco da mortalidade infantil e materna. A falta de capacitação da mulher tem como consequência a exclusão de seus filhos. De maneira geral, as mães são as primeiras responsáveis pelos cuidados com as crianças. Em situações em que lhes é privado o acesso a serviços básicos, recursos essenciais ou informação, as crianças são as que sofrem a maior exclusão (UNICEF, 2006b).

4.3.6 Situação Mundial da Infância 2007: mulheres e crianças, o duplo dividendo da igualdade de gênero

No mais recente documento, “Situação Mundial da Infância: mulheres e crianças, o duplo dividendo da igualdade de gênero - 2007”, publicado em dezembro de 2006, o Unicef trata das condições de vida das mulheres. Considera como indissociáveis a igualdade de gênero e o bem-estar das crianças e reafirma que esta é uma questão fundamental para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se realizem. O argumento é que a igualdade de gênero “[...] não tirará da pobreza apenas as mulheres, mas também suas crianças, suas famílias, suas comunidades e seus países” (UNICEF, 2006d, p. viii). Portanto, a igualdade de gênero “[...] não é apenas uma atitude moralmente correta – é crucial para o progresso humano e para o desenvolvimento sustentável” (UNICEF, 2006d, p. viii). O duplo dividendo que a igualdade de gênero rende, é que, ao se beneficiarem as mulheres beneficiam-se também as crianças. Neste sentido, conforme o documento, justifica-se o acompanhamento que a organização, que defende os direitos das crianças, realiza a respeito dos direitos das mulheres em todo o mundo.

Para o Unicef (2006d), o impacto que a igualdade de gênero pode gerar na redução da pobreza, na educação e no desenvolvimento sustentável depende do aumento da influência das mulheres na tomada de decisões na família, no local de trabalho e na esfera política.

Em relação ao grau de influência que as mulheres têm na família, o Unicef (2006d) expõe que as consequências da exclusão das mulheres nas decisões familiares podem ser “terríveis” tanto para as crianças como para elas próprias. Nas famílias em que as mulheres

“[...] são as principais tomadoras de decisões, a proporção de recursos destinados às crianças é muito maior do que nas famílias em que as mulheres têm um papel menos decisivo” (UNICEF, 2006d, p. 23). Esta situação é explicada com base na evidência, pautada em estudos de casos em várias regiões (Ásia Meridional, África ao Sul do Saara e América Latina), de que geralmente as mulheres valorizam mais o bem-estar do que os homens e “[...] são mais propensas a usar sua influência e os recursos sob seu controle para promover o atendimento de necessidades da família, e particularmente das crianças” (UNICEF, 2006d, p. 23). O Unicef (2006d) explica que as mulheres com maior influência nas decisões domésticas melhoram significativamente a condição nutricional de seus filhos e que “[...] a educação das mulheres também resulta em múltiplos benefícios para as crianças, melhorando suas taxas de sobrevivência, seu *status* nutricional e a frequência escolar”. No que concerne à educação, o documento afirma que as mulheres dão mais prioridade para a educação das crianças, assim, “[...] aumentar o poder da mulher para dar prioridade à educação de meninas gera resultados positivos que atravessa gerações”. Continua o documento, “[...] além disso, quando os responsáveis freqüentaram a educação primária formal, as crianças sob seus cuidados têm menor probabilidade de repetir de ano ou de abandonar a escola precocemente” (UNICEF, 2006d, p. 27).

As iniciativas recomendadas pelo Unicef para ajudar a erradicar a discriminação de gênero em todos os âmbitos, como na família, no local de trabalho e na esfera política, enfatizam o aspecto educacional como “[...] um dos passos mais importantes e poderosos para combater a discriminação de gênero e fazer avançar os direitos das crianças e garantir oportunidades educacionais iguais para meninas e meninos” (UNICEF, 2006d, p. 70). A educação básica de meninas garante a proteção e realização de seus direitos e amplia as possibilidades disponíveis na sua vida adulta.

Como nos demais documentos estudados, o Unicef (2006d, p. 71) reafirma, que a educação de meninas “[...] traz benefícios profundos e duradouros para as famílias e para comunidades inteiras”. O discurso sobre os benefícios da educação feminina são explicitados em vários momentos do documento, como o fizera nos anteriores. As mulheres com “alguma” educação formal “[...] são mais propensas a adiar o casamento e a gravidez, a garantir a imunização de suas crianças, a ser mais bem informadas sobre seus próprios requisitos nutricionais e os de seus filhos, e adotar práticas mais eficientes de espaçamento entre nascimentos”. As conseqüências deste processo, conforme o Unicef (2006d, p. 70), estão no aumento das taxas de sobrevivência dos filhos. Estes tendem a ter

melhor saúde e melhor nutrição e, inclusive, cada ano de escolaridade da mãe representa “[...] até um ano e meio a mais de permanência da criança na escola”.

Além de recomendações a respeito da educação, o Unicef (2006d) inclui, como um fator importante na eliminação das desigualdades de gênero, a participação das mulheres na comunidade. Como consta no referido documento (2006d, p. 32), as mulheres são as catalisadoras mais importantes para que ocorram mudanças sociais em relação ao gênero, “[...] por meio de grupos e redes sociais, tanto formais como informais, as mulheres interagem entre si, reúnem suas reservas econômicas e humanas e decidem coletivamente de que maneira essas reservas serão utilizadas ou investidas”. Estas redes sociais, conforme o documento, aumentam a influência das mulheres na comunidade, especialmente, porque a maior parte do impacto do poder de tomada de suas decisões está concentrado na própria comunidade. Além destes benefícios, as redes sociais são fonte importante de apoio moral, motivando as mulheres a tomarem decisões em relação aos cuidados com seus filhos e estão provando serem agentes de mudança social.

A respeito das redes sociais, cabe ressaltar que o Unicef (2006d) inclui algumas observações que são importantes para esta dissertação, particularmente sobre a questão do empoderamento⁸⁰, que será discutido no último capítulo. Observa-se no documento em pauta, que o Unicef realça a participação das mulheres na comunidade como prestadoras de serviços sociais. Como consta no documento (UNICEF, 2006d, p. 32), quando as mulheres encontram restrição quanto ao acesso a recursos comunitários “[...] por impedimentos físicos ou discriminação de gênero, as mulheres ajudam a prover – umas às outras e às crianças – alimentos, água, cuidados infantis, medicamento e mão-de-obra agrícola [...]”. Diante desta assertiva, a organização afirma que “[...] um dos caminhos mais importantes e eficazes para aumentar o poder da mulher é a dinâmica de cooperação entre as mulheres”. Portanto, segue o documento (UNICEF, 2006d, p. 33), “[...] os coletivos informais das mulheres que se organizam em torno de questões como nutrição, distribuição de alimentos, educação e abrigo ajudam a melhorar o padrão de vida das mulheres, de suas famílias e de suas comunidades”. Evidencia-se que a questão da participação das mulheres na comunidade e a exortação para que estas se tornem mais influentes nas decisões da família estão muito cogitadas no âmbito das análises e recomendações do Unicef, o que é bastante coerente com os pressupostos de participação da comunidade em geral, propagandeados pela doutrina neoliberal. A receita baseada no empoderamento e auto-gestão na

⁸⁰ O conceito de empoderamento encontra-se na página 217 desta dissertação.

comunidade, entre outras estratégias, emergem como alternativas eficientes para resolver os problemas locais, justamente quando os poucos recursos estatais com o social não dão conta de oferecer os serviços básicos para a população.

Do exame dos dois últimos documentos, verifica-se que o Unicef explora, com mais intensidade, os argumentos e justificativas para que os governos implementem políticas educacionais que favoreçam as meninas e as mulheres. O que se depreende das exposições contidas nos documentos analisados é que a agência não contempla somente a educação das meninas em sua área de ação, sobretudo, interessa-se pela educação das mulheres em geral, por entender que depende delas a remissão de muitos problemas ligados às crianças.

O Unicef assumiu a dianteira no cenário internacional para a questão da discriminação contra as mulheres, afirma Rosenberg (2001a). Após 1989, com a adoção da Convenção dos Direitos da Criança, o Conselho Executivo do Unicef elegeu a menina como foco de suas prioridades para os anos de 1990. Na perspectiva da autora, o documento publicado em 1990, *“The girl child: an investment in the future”*, parece ser o ponto de partida para a priorização das meninas nas ações do Unicef. A “[...] bandeira da educação das mulheres é levantada por uma tríplice aliança para reduzir a pobreza e possibilitar o desenvolvimento sustentável: organizações multilaterais (UNICEF, UNESCO, UNIFEM⁸¹, Banco Mundial, OCDE⁸²); movimento de mulheres e governos nacionais” (ROSENBERG, 2001a, p. 516).

Algumas considerações sobre o que vem sendo definido como paridade de gênero na educação fazem-se necessárias a fim de compreender o que esta medida estatística significa no terreno educacional, especialmente por ser o Brasil um dos países onde este objetivo foi atingido. Conforme já anunciada nesta dissertação, a paridade de gênero, tal qual expressa um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, é uma medida quantitativa, baseada em número de matrículas de meninos e meninas na escola. O índice de paridade de gênero é a proporção de taxas líquidas de matrículas efetivadas para meninos e meninas. Ou seja, é uma comparação entre número de matrículas de ambos os sexos. Para o Unicef (2006b), um país é considerado “bem encaminhado” em relação à

⁸¹ O Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) foi criado em 1976 como resposta às demandas das organizações de mulheres presentes na Primeira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, que se realizou na Cidade do México, em 1975 (UNIFEM, 2006).

⁸² Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

paridade de gênero quando está perto ou já alcançou este objetivo, tendo o prazo do ano de 2005 como referência. Se o seu índice de paridade de gênero está entre 0,96 e 1,04, já atingiu o objetivo.

No caso do Brasil, este figura entre os países da América Latina que está na posição em que a paridade de gênero já foi alcançada antes mesmo do ano de 2000. Neste aspecto, a análise de Rosemberg (2001b) assinala que os documentos oficiais brasileiros reiteram a posição de que o seu sistema educacional está imune à discriminação contra as mulheres e ao gênero.

No entanto, como a autora põe em evidência, o governo brasileiro, consoante com as organizações multilaterais e tendências hegemônicas do movimento de mulheres, tem interpretado a igualdade de oportunidades de gênero no sistema educacional de uma forma reducionista. Neste aspecto, sua interpretação se reduz aos indicadores de acesso e permanência, não considera as várias dimensões da educação que expressam, sustentam e criam desigualdades de gênero. Tais dimensões dizem respeito ao sistema educacional como mercado de trabalho e de consumo, bem como a um sistema educacional que interpõe dificuldades “[...] para o prosseguimento da escolaridade de mulheres e homens pertencentes a segmentos sociais subalternos – não brancos, de zona rural, oriundos de famílias de baixa renda, das regiões Norte e Nordeste” (ROSEMBERG, 2001b, p. 155). Continuando sua argumentação, a autora explica que, no sistema educativo brasileiro, há uma equidade de oportunidade para os sexos em acesso e permanência no sistema de ensino, porém é intensa a desigualdade associada à questão racial e à origem econômica.

Em outro texto, Rosemberg (2005), ao analisar a questão de gênero, explica que, em vários países do mundo, inclusive no Brasil, as mulheres constituem a maioria dos alunos em cursos secundários e superior. Nos países ricos, o tema que tem mobilizado a atenção dos investigadores é a constatação da permanência de *ghettos* sexuais em carreiras escolares, havendo uma bipolarização masculino-feminina nas ciências exatas e humanidades. Associado a isso, observa-se a preocupação pela permanência de uma ideologia sexista no interior da escola, manifesta nos materiais didáticos, currículo, relação professor-aluno, uso de espaços, etc.

Tem-se buscado, neste sentido, caminhos para que a educação seja, de fato, capaz de formar novos padrões de relações de gênero, preparando mais as mulheres para assumir posições competitivas no mercado de trabalho e, por outro lado, preparando os homens para que assumam mais as funções de provedores de cuidado. No entanto, os países pobres

ainda precisam ser exortados para que assegurem o acesso das mulheres ao sistema educativo, em especial para que diminuam o analfabetismo feminino, devido ao impacto perverso que o analfabetismo tem sobre a vida produtiva e reprodutiva (ROSEMBERG, 2005).

Bandeira (2005, p. 8) auxilia no exercício da crítica quando, ao analisar políticas públicas para as mulheres, salienta que “[...] a centralidade posta na mulher-família reafirma a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável”. Destarte, as políticas públicas para as mulheres configuram-se em uma política que “[...] enfatiza a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia” (BANDEIRA, 2005, p. 8).

Da análise dos documentos realizada neste capítulo da dissertação, depreende-se que o Unicef, similarmente à Unesco, atribui à educação feminina as funções de reparação, equalização e qualificação. A agência reforça que a educação de mulheres e meninas é um sustentáculo para que os demais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sejam atingidos. Em sua função reparadora, deve propiciar o acesso das mulheres e meninas à escola, rompendo, assim, com o trágico quadro da discriminação por motivo de gênero, que tem sido o principal fator de pauperismo humano.

Além disso, afirma ser preciso equalizar as diferenças entre ambos os sexos, garantir a paridade de gênero quanto ao acesso à escola, atingir a igualdade em termos educacionais, o que inclui conteúdos e práticas pedagógicas imunes a estereótipos e preconceitos em relação ao sexo feminino.

No que se refere à função qualificadora da educação feminina, verifica-se que o Unicef vem reforçando, com muita tenacidade, que tal educação é a chave para evitar a reprodução da pobreza intergeracional, ou como expôs o documento do Unicef (2004), impedir a “transmissão” da pobreza via qualificação das mulheres para gerirem, mais adequada e eficazmente, seu papel como mães. O termo utilizado pela agência coloca a pobreza como algo contagioso, transmissível verticalmente de mãe para filho.

A educação é entendida como resolução para os problemas da pobreza também por possibilitar a inserção das pessoas no mercado de trabalho, no entanto, como assinala Coraggio (2003), a associação entre pobreza e desemprego não é totalmente válida. Este autor explica que nem todos os pobres e indigentes são “desocupados”, muitos deles são os

que trabalham em subempregos, empregos precários, recebem baixos salários e não são atendidos por quaisquer direitos sociais pertinentes ao mundo do trabalho. É nesta dimensão do mercado de trabalho que a maioria das mulheres pobres estão participando como trabalhadoras.

Um bom avanço é obtido quando, no exercício da crítica teórica, desvela-se a função ideológica da educação feminina, explicita-se que, muito mais do que um problema relacionado à questões de gênero, a educação das mulheres e meninas desponta, nos anos de 1990, como parte integrante da questão social⁸³ que irrompeu com o abrupto empobrecimento da maioria da população latino americana, como consequência das políticas neoliberais que ingressaram na região nos anos de 1980.

A esse respeito, uma contribuição importante é fornecida por Coraggio (1999) ao afirmar que a reprodução social está passando por uma crise dramática que é a incompatibilidade entre a liberdade da acumulação mundial do capital e o direito dos cidadãos a uma vida digna. Os trabalhadores excedentes, entendidos como insumos do capital, estão assumindo magnitudes massivas, situação esta que tem gerado uma “nova questão social” (CORAGGIO, 1999).

Explicitam Fitoussi e Rosanvallon (1997, p. 9) que, em decorrência do aumento e aprofundamento das desigualdades sociais, “[...] a questão social está hoje sem dúvida no centro das preocupações”. As desigualdades chamadas estruturais, que foram herdadas historicamente, passaram a constituir-se em um problema quando começaram a multiplicar-se e aumentar a probabilidade de se acumularem em determinadas populações.

Com o acirramento das desigualdades sociais⁸⁴, emergiu no campo da política moderna, na perspectiva de Fitoussi e Rosanvallon (1997), três “perversões fundamentais”: 1) a confusão entre política e bons sentimentos; 2) o gosto pela política-espetáculo; e 3) a simplificação dos problemas. As três características assinaladas pelos autores são elucidadoras para se compreender como as agências multilaterais, entre elas a Unesco e o Unicef, subordinam as questões sociais à mera política dos bons sentimentos e simplificam os problemas mundiais, defendendo a idéia que a educação é a estratégia fundamental para

⁸³ “Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21).

⁸⁴ Os autores utilizam a expressão “nova era das desigualdades sociais” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997).

combater o problema da pobreza, desemprego, entre outros.

Em relação à “política dos bons sentimentos”, Fitoussi e Rosanvallon (1997) salientam que, nela predominam os anúncios e denúncias sobre as desigualdades e injustiças sociais, porém não se fazem acompanhar de políticas efetivas para superá-las. Nas democracias ocidentais, há a tendência a formar-se “[...] um consenso de tipo novo, não no sentido ideologicamente atribuído ao termo, mas no sentido de um *consenso dos bons sentimentos*. O desenvolvimento da ideologia humanitária sobre as ruínas da política tradicional corresponde ao mesmo movimento” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997, p. 10, grifos do autor).

Uma das facetas das políticas da nova era das desigualdades sociais é o gosto pela política espetáculo e, de acordo com Fitoussi e Rosanvallon (1997), na mesma, manifesta-se o “voluntarismo-espetáculo”. “Tudo se passa como se o essencial fosse exhibir-se generosidade e darem-se mostras de boa vontade”. Na perspectiva dos autores, trata-se “[...] de um reformismo que nada custa em matéria de solidariedade: são os outros que continuam a pagar”. Destarte, a ação resume-se a “[...] multiplicar os efeitos de anúncio sem aplicar políticas efetivas. É uma perversão da noção de vontade política que então assistimos: a vontade degrada-se numa simples ‘boa vontade’” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997, p. 10).

À discussão, pode-se incorporar a análise que Campos (2003) conduz sobre projetos sociais implementados no Brasil com o propósito de alicerçar a crítica que se aplica tanto à Unesco quanto ao Unicef. Para a autora, “[...] a dimensão de espetáculo dos chamados projetos sociais é garantida por parcelas não desprezíveis dos recursos arrecadados, destinadas à divulgação através de material impresso, eventos e noticiário na mídia” (CAMPOS, 2003, p. 184). A proporção que adquirem estas divulgações não correspondem ao impacto real dos projetos sociais na população a quem se dirigem, contudo, o impacto que estas notícias causam no público “[...] cumpre a função de proclamar os bons sentimentos e dar a ilusão de que os problemas estão sendo enfrentados de alguma forma” (CAMPOS, 2003, p. 184). A mesma autora explicita que mesmo a formulação do projeto social está cada vez mais condicionada à lógica do “*marketing*”, porque vem obedecendo aos requerimentos do mercado do fomento e à “[...] circulação de mercadorias através das técnicas de propaganda”. Isto implica em uma distorção fundamental, em que a implementação técnica de tais programas é realizada depois da formulação da estratégia propagandística, momento em que os especialistas são

requisitados para fazer os ajustes e viabilizar “[...] o que já ganhou existência virtual na mídia e no cenário político” (CAMPOS, 2003, p. 184).

Outra contribuição importante para esta análise sobre a “política espetáculo” é fornecida por Garcia (2006, p. 115) ao ressaltar que a propaganda e o *marketing*, utilizados de forma intensiva pelo governo, provocam “[...] um deslocamento do eixo da política educativa para ações e programas que possam trazer visibilidade imediata”. Os projetos a curto prazo, neste aspecto, são os mais apropriados e os que atingem melhor o objetivo da “política espetáculo”. Há uma preocupação para criar fatos que propiciem a exposição na mídia e que “[...] o cultivo de ‘projetismos’ para dar a sensação de que muito se faz, de que todos os problemas estão resolvidos, desloca o foco das ações para o poder central, como se este fosse o grande executor da política educacional” (GARCIA, 2006, p. 115). A população fica com a impressão de que estão sendo realizadas várias ações para a melhoria educacional, no entanto, poucas destas atividades estão se concretizando em termos de política educativa. Há que se ressaltar que, nesses processos propagandísticos, são salientados aqueles temas que apelam para a sensibilidade das pessoas e de diferentes grupos sociais e que trazem benefícios imediatos, como exemplo, a merenda escolar e avaliação escolar (GARCIA, 2006).

O êxito dessa forma de atuação, no entanto, sublinha Garcia (2006, p. 115), “[...] só obtém resultado à custa de um processo de *marketing* político altamente eficiente, em que intervêm outros elementos que é conveniente não esquecer”. Com a utilização do *marketing* como forma de convencimento, o eixo do debate do mérito intrínseco das proposições desloca-se para a melhor técnica de persuasão do grande público. Assim, a focalização em “[...] certas atividades, como a ajuda ao estudante, o uso dos computadores, o repasse de recursos diretamente para escolas, independentemente de existirem ou não estudos que indiquem a eficácia desses mecanismos [...]”, é empregada como meio de persuasão do grande público, incutindo a convicção de que são tais medidas as responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino (GARCIA, 2006). Por outro lado, assuntos politicamente mais delicados, “[...] como o salário do professor e as condições de seu melhor desempenho profissional, a articulação entre as distintas esferas públicas que atuam na educação, são evitados, até porque todos sabem o quadro dramático que representa a omissão do poder público nesses aspectos” (GARCIA, 2006, p. 115).

Com fundamento na argumentação elaborada por Fitoussi e Rosanvallon (1997), defende-se o posicionamento de que as políticas recomendadas pela Unesco e pelo Unicef,

o que não quer dizer que se restrinja a apenas estas agências, além de manifestar a confusão entre política e bons sentimentos e o gosto pela política-espetáculo, revela a terceira das “perversões fundamentais” anteriormente destacadas, a saber, a simplificação dos problemas. A expressão desta simplificação revela-se no fato de que a questão social “[...] foi deslocando-se: passou-se de uma análise global do sistema [...] a uma abordagem focada no segmento mais vulnerável da população. A luta contra a exclusão polarizou as atenções, mobilizou as energias, ordenou a compaixão” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997, p. 11).

Neste contexto, nos discursos, impôs-se uma variedade de maniqueísmos, “[...] muitas vezes uma maneira de não se passar para além da superfície das coisas e de se exibir ao mesmo tempo uma radicalidade de fachada”. Não se pode conceber a exclusão como se “[...] não fosse mais do que a soma de infelicidades individuais. A exclusão é o resultado de um processo, e não um estado social dado” (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1997, p. 11). Nesta altura, a indagação que se faz é se pode afirmar-se que o discurso das agências “sensíveis ao social” possui uma radicalidade de fachada ao incluírem denúncias sobre as desigualdades, as injustiças sociais, sobre a pobreza, sobre a discriminação de meninas e mulheres, no entanto, sem se fazerem acompanhar de políticas efetivas para superá-las?

Nos documentos analisados neste capítulo, são recorrentes as explicitações, via dados estatísticos, da situação precária da população, utilizam-se de instrumentos científicos para a análise da realidade, ou seja, adota-se uma postura científica cuja objetividade é determinada pela exatidão dos dados, por estudos comparativos, tabelas e quadros estatísticos. O discurso de autoridade da ciência encobre o ponto de vista ideológico do núcleo do poder financeiro internacional, do qual o Banco Mundial e demais agências são partes constitutivas. E, se como foi exposto anteriormente, entretanto, eximem-se de aprofundar as análises sobre as causas subjacentes de tais processos de empobrecimento humano.

As estratégias desenvolvidas combinam conservadorismo com reformismo integrador, articulando novas respostas ao redimensionamento da questão social. Manifesta-se aquilo que Netto (2001) denomina de enfoque despolitizador, que implica no deslocamento da questão social do campo da política, privando-a de “[...] uma contextualização classista (donde a retórica da ‘harmonia’ entre capital e trabalho”. Sendo assim, o “[...] escamoteamento da dimensão política medular da ‘questão social’ constitui o

cerne da política burguesa que a quer enfrentar na idade do monopólio”. A despolitização aparece no “[...] tratamento da questão social como objeto de administração técnica e/ou campo de *terapia comportamental*” (NETTO, 2001, p. 61).

Franqueia-se a naturalização do social, na qual se encontra o princípio que amolda a tradição conservadora às exigências do processo de legitimação da ordem do capital monopolista. A naturalização do social constitui a inépcia dos sujeitos sociais, ou seja, “[...] a impotência dos sujeitos e protagonistas sociais em face aos rumos do desenvolvimento da sociedade” (NETTO, 2001, p. 45). Esse processo amortece e debilita os sujeitos, tornando-os apáticos e conformados, reforçando posturas individualistas em detrimento de vivências comunitárias. Rummert (2000, p. 62) destaca que “[...] o processo de deslocamento das relações sociais do *nós* para o *eu* [...]” contribui, “[...] de modo significativo, para a aceitação da idéia de que a melhoria das condições de vida só ocorre, efetivamente, a partir de iniciativas individuais visando aos próprios interesses, e não em decorrência de lutas coletivas e solidárias”. Concomitantemente, por causa da naturalização da ordem social capitalista, a questão social é transformada em objeto de ação moralizadora, inserindo-se na vertente da reforma moral do homem e da sociedade (NETTO, 2001).

A esse respeito, Coraggio (1992), referindo-se particularmente ao Unicef, assinala que esta instituição tem um estilo “[...] de não antagonizar identificando responsáveis, mas de atribuir a situação social e suas tendências a processos sem sujeito”⁸⁵ (CORAGGIO, 1992, p. 23). Continua o mesmo autor que o estilo do Unicef é a descrição dos resultados dramáticos dos processos sociais que resultam na pobreza, para fazê-los visíveis e, assim, propor “[...] um série de medidas simples e eficazes, de efeito compensatório auto-evidente ou evindenciável mediante estudos empíricos simples” (CORAGGIO, 1992, p. 23).

Frente a frente com a ideologia humanitária e a política dos bons sentimentos, desveladas pela análise de conteúdo de documentos da Unesco, do Unicef e de outras agências internacionais realizadas na presente dissertação, defende-se a necessidade de elaborar críticas contundentes, como as feitas por Fitoussi e Rosanvallon (1997, p. 10) quando se posicionam da seguinte forma:

[...] a compaixão não pode servir de política. A política não é uma questão de boas intenções. Implica arbitragens e escolhas. Na política dos bons sentimentos, não se fala de impostos nem de custo da solidariedade;

⁸⁵ Tradução nossa.

não se discutem os efeitos eventualmente perversos de certas políticas sociais, do mesmo modo que não se tentam determinar verdadeiros direitos. Dar testemunho de uma certa forma de solicitude é quanto basta. Mas não passa, noutro plano, de uma maneira piedosa de erigir a impotência em valor moral.

Para Campos (2003, p.184), na área educacional, esta tendência da política, caracterizada por Fitoussi e Rosanvallon (1997), resulta em políticas “[...] erráticas, segmentadas e de baixa cobertura [...]”, geralmente focadas em crianças e jovens pobres. Observa-se o abandono da análise global dos problemas sociais, as análises passam a focalizar-se nos grupos mais vulneráveis da população, definidos como excluídos, sem contudo, explicitar a produção social da exclusão no capitalismo monopolista. As políticas dos “bons sentimentos” estão intrinsecamente relacionadas à retórica humanitária com base na qual as agências multilaterais estão construindo seu arcabouço teórico e político a fim de justificar a consolidação do ajuste estrutural nos países da América Latina.

A construção desse discurso humanitário, explica Zimmermann (2006), vem ao encontro das necessidades dos neoliberais de se diluir e amenizar as conseqüências da diminuição dos gastos do Estado com o setor social e a perda de garantia dos direitos sociais. Neste aspecto, Zimmermann (2006, p. 1), elucida que “[...] o pensamento neoliberal até que concebe a necessidade de prestar ajuda aos pobres, mas possui enormes dificuldades em reconhecer as políticas públicas como um direito humano”. Por conseguinte, continua o mesmo autor, “[...] o princípio das políticas de proteção social obedece muito mais ao discurso humanitário e ao da filantropia”. Daí, as políticas sociais, serem cada vez mais seletivas e direcionadas para os mais pobres, “[...] apelando muito mais à ação humanitária e/ou solidária da sociedade do que o provimento de políticas sociais por parte do Estado” (ZIMMERMANN, 2006, p. 1).

Nesta discussão, é preciso salientar que o Unicef, bem como a Unesco são tradicionalmente as agências multilaterais da ONU que se ocupam das questões humanitárias. O caráter humanitário de sua atuação se expressa em ações e programas para socorrer populações atingidas por conflitos bélicos ou desastres naturais, como em decorrência de situações nacionais que desrespeitem os direitos humanos universais. No campo da educação, a intenção proclamada é garantir que o direito à educação chegue a todos, o que significa dizer que defendem a democratização da educação, sob a bandeira da “educação para todos”. Esta defesa da educação como um direito fundamental não pode ser considerada como antagônica às propostas derivadas dos imperativos financeiros, que

serão estudadas no próximo capítulo.

Como sublinha Coraggio (2000), a existência de agências mais sensíveis ao social denota uma complementaridade entre estas e aquelas dedicadas a ações econômicas e financeiras. Inclusive, como indicado no capítulo anterior, a Unesco (2004c) afirma atuar em áreas que escapam à ação dos bancos e agências de desenvolvimento. Também afirma que, sem sua atuação, não haveria como as agências de financiamento cumprir o seu papel. Ocorre entre as agências, exatamente por integrarem o mesmo sistema da ONU, uma simbiose parcial que é fundamental para a consecução de seus objetivos e programas. Tanto as agências consideradas mais sensíveis ao social como as agências de financiamento e as de desenvolvimento regional passaram a inserir, em suas análises e recomendações, preocupações com questões concernentes à justiça e equidade social, à pobreza, ao desenvolvimento econômico com face humana, entre outros. No entanto, a construção do discurso humanitário frente às proposições de política econômica, via liberalização dos mercados e contenção dos gastos públicos com o social, tende a utilizar o princípio da equidade como legitimador do princípio da eficácia econômica e financeira.

Coraggio (1999) explica que há uma diferença entre as agências multilaterais que controlam, direta ou indiretamente, o acesso a recursos financeiros (FMI, BM e BID) e aquelas agências que apresentam outras agendas políticas, mas que não têm capacidade para incidir sobre os governos. Porém, sublinha o autor, há necessidade de analisar melhor porque às propostas de políticas sociais formuladas no âmbito destas últimas agências acabam por integrar-se as políticas educacionais elaborados pelo Banco Mundial “[...] como palanque de influências e, ao fazê-lo, imperceptivelmente se mimetizam com seu programa”⁸⁶ (CORAGGIO, 1999, p. 5).

O fato de tais discursos humanitários estarem inseridos em um contexto político que propõe uma redução dos custos do Estado para o setor social, não é tido como dicotômico, visto que o humanitarismo que provem destas agências dirige-se somente para aqueles que individualmente não conseguiram se inserir, mesmo que deficientemente, no mercado. Ao referir-se ao Banco Mundial, Fonseca (1998a) expõe que este banco produziu um discurso de caráter humanitário para fundamentar a política social de combate à pobreza. Porém a retórica humanitária contida nos seus documentos políticos, e que sustentam teoricamente suas orientações e recomendações políticas, sofre uma redução ao ser incorporada em seu projeto econômico para os países chamados em desenvolvimento

⁸⁶ Tradução nossa.

(FONSECA, 1998a).

A educação das mulheres e meninas como prioridade internacional, tal como foi evidenciado nos documentos da Unesco e Unicef, apresenta-se como uma expressão desta apreensão dos problemas sociais diante da “nova questão social”. A retórica em relação à educação de mulheres e meninas é produto deste discurso humanitário, preocupado com a situação das mulheres e crianças de baixa ou nenhuma renda. Contudo, quando os discursos em relação à educação feminina são analisados mais detidamente, este guarda relações diretas com as novas proposições políticas de eficácia na distribuição dos recursos públicos. As mulheres e meninas são entendidas como as mais vulneráveis à pobreza, porém, como depreende-se da análise dos vários documentos até aqui estudados, são um nicho de investimento de recursos públicos que se justificam por gerarem retornos sociais significativos e de menor custo.

Desvela-se a funcionalidade ideológica da educação feminina, a qual, a partir dos anos de 1990, vem sendo utilizada como uma das sustentações da retórica da qual se nutrem a política dos bons sentimentos e a política espetáculo. Torna-se instrumental essencial para a reprodução do discurso de que os problemas da pobreza podem ser “facilmente” resolvidos por meio da educação, o que permite simplificar uma grave contradição estrutural do capital que é a multiplicação da pobreza dos seres humanos mediante o movimento de reprodução, acumulação e expansão do capital.

A miríade de discursos relativos à educação, que emergiu com o movimento internacional de educação para todos, coloca a educação no centro da cena quando se trata da discussão do empobrecimento mundial. A ausência de bases educacionais nas populações dos países chamados “em desenvolvimento” é considerada o obstáculo maior que impede estes países de seguirem na senda do desenvolvimento econômico e social. A “falta de educação formal”, portanto, é apontada como um dos fatores precipitantes do processo de empobrecimento em escala mundial, o que simplifica que a educação é a fórmula de salvação para o problema da pobreza e, concomitantemente, escamoteia as causas reais da pobreza que afeta não só as mulheres e crianças, mas a maioria da população.

Depreende-se do exposto anteriormente que o discurso humanitário das agências multilaterais como Unesco e Unicef, que propalam a educação feminina como resolução dos problemas da pobreza via interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, tem implicações nas políticas sociais, sobretudo educacionais. Os indicadores educacionais

desagregados por sexo passaram a identificar o grupo feminino como o mais vulnerável à falta de escolaridade e, por conseguinte, à pobreza. Estes argumentos estatísticos propiciaram a orientação das políticas sociais visando a priorização das questões sociais relacionadas às mulheres e meninas. A compartimentalização dos problemas sociais, efetivada a partir de grupos específicos (mulheres, índios, jovens, crianças, população rural, entre outros), e a consequente seletividade e focalização das políticas nesses grupos da população condizem com os preceitos políticos neoliberais, que como discutido no capítulo anterior, utilizam-se dos argumentos da equidade e eficiência para direcionar as políticas sociais, entre elas a educação.

O que o Unicef cunhou como “efeito multiplicador” da educação feminina o Banco Mundial denomina de “externalidades” da educação. Ambos os termos estão relacionados diretamente com a função social da mulher na esfera reprodutiva, que incide, segundo os documentos analisados, na redução da pobreza. Dar conta de aprofundar esta discussão é a intenção da próxima seção desta dissertação.

5 A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS MULTILATERAIS: BANCO MUNDIAL E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem como objetivo analisar a funcionalidade da educação feminina na ótica de duas agências financeiras multilaterais, o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em decorrência, organiza-se o presente capítulo em duas partes. Na primeira, apresenta-se uma breve caracterização do BM, sua forma de atuação na região latino americana e caribenha e, na sequência, a análise de alguns documentos da instituição que expressam sua política de atuação. Na segunda parte, seguindo a mesma estrutura, trata-se de apresentar algumas características do BID, bem como analisar alguns documentos da organização. Na análise dos documentos de ambas as instituições, busca-se apreender as elaborações teóricas e as orientações políticas utilizadas pelas agências em foco a fim de incitar os países a adotarem políticas educacionais para o atendimento educacional de mulheres e meninas.

5.1 A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DO BANCO MUNDIAL

Nos relatórios sobre o desenvolvimento mundial publicados anualmente pelo BM, são expostos, sistematicamente, os caminhos que cada governo deve percorrer para se adequar à agenda para o desenvolvimento econômico e social. As políticas sociais, entre elas a educação, adquirem centralidade estratégica uma vez que é pela educação que o capital humano é incrementado. Para entender essa centralidade, é preciso cuidar para não discutir as questões no espaço social vazio. Sendo assim, é primordial apreender as análises, formulações e recomendações da agência para a educação formal no contexto onde foram geradas. A partir daí, pode-se compreender porque a educação formal, como forma de contribuir para a redução da pobreza, auferir crescimento econômico e desenvolvimento social, ainda é um dos elementos constantemente presente nos discursos das agências internacionais e no discurso de governos, empresários e dos próprios trabalhadores.

Fundamenta-se a discussão, a ser desenvolvida neste capítulo, nos seguintes documentos: “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: A pobreza”, 1990;

“Prioridades e Estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”, 1995; “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: O trabalhador e o processo de integração mundial”, 1995; “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: A luta contra a pobreza”, 2000/2001.

5.1.1 O Banco Mundial

O BM, criado em 1944, pouco antes do final Segunda Guerra Mundial (1939-1945), teve como objetivo inicial a reconstrução da Europa após a Grande Guerra. O trabalho de reconstrução permanece como um enfoque importante do BM devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos, mas, atualmente, a principal meta do trabalho do BM é a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento. Esta instituição financeira é a principal agência multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico.

O Grupo Banco Mundial é formado por 183 países membros, entre eles o Brasil. É constituído por cinco instituições que desempenham funções específicas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI). Nesta dissertação, quando se emprega o termo Banco Mundial está a se referir ao BIRD.

Os financiamentos e a assistência técnica do BM estiveram direcionados, até os anos de 1970, para a rede de infra-estrutura e energia nos países em desenvolvimento (FONSECA, 1998a). A partir deste período, acrescentou-se, nas suas ações, o financiamento para projetos relacionados a políticas sociais. Essa mudança no direcionamento dos financiamentos para as economias capitalistas periféricas derivou da nova política interna do Banco, empreendida na gestão do seu então presidente Robert McNamara (1968-1981), cuja preocupação voltou-se para o crescimento da pobreza. Conforme McNamara (1973, p. 166), não seria suficiente para o Banco investir em obras tradicionais de infra-estrutura, ou seja, energia elétrica, transportes e comunicação, mas “[...] as necessidades e as oportunidades do mundo em desenvolvimento indicam, sem

dúvida, que devemos concentrar nossa atenção em esferas tais como a agricultura, a educação e a planificação da população”. Porém, ressalva McNamara (1973, p. 166) que, nesses setores de investimento, o BM continuaria com o rigor na avaliação econômica dos rendimentos, bem como da capacidade creditícia dos países.

A nova esfera de atuação do BM, que com o passar dos anos absorveu outros aspectos da dimensão social, esteve atrelada a questões especificamente econômicas. Tal qual afirmou McNamara (1973), “[...] os economistas do BIRD têm tratado de estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica das inversões sociais, tais como a educação, e suas conclusões revelam que os benefícios que se obtêm podem variar em grau considerável”, neste sentido, só seriam financiados projetos na educação se estivessem relacionados com o crescimento econômico (McNAMARA, 1973, p. 167, tradução nossa).

O deslocamento do BM para o lado social, na ótica de Fonseca (1998a), foi determinante para que seu papel como articulador político entre os países superasse ao das outras agências que tiveram grande poder, até os anos de 1970, no diálogo mundial. De acordo com a mesma autora, o Banco considerou como investimentos sociais os financiamentos direcionados à saúde e nutrição, à educação, à questão populacional, ao desenvolvimento urbano e ao abastecimento de água e saneamento. Todavia, na metade dos anos de 1970, a saúde e a educação passaram a ser incluídas entre os investimentos mais importantes, tendo em vista o seu potencial para a redução da pobreza (FONSECA, 1998a).

O projeto do BM de combater a pobreza nos denominados países em desenvolvimento foi elaborado na conjuntura da reestruturação do sistema capitalista mundial, que vem se efetivando desde os anos de 1970. A preocupação com a pobreza, que aparece como uma apreensão do Banco com a dimensão humana, foi integrada na agenda da agência justamente no momento histórico em que se acentuaram os problemas sociais sobretudo pelo aumento da população pobre nos países de economia capitalista periférica. Para Fonseca (1998a, p. 231), a justificativa de caráter humanitário explica apenas uma parte das questões. “A preocupação do Banco em relação à marginalização econômica deu-se também pelas reações sociais que eclodiram no Terceiro Mundo, marcadamente na América Latina, a partir da década de 60”. De acordo com a mesma autora, as medidas voltadas para a distribuição mais justa da riqueza teriam bem mais que um objetivo moral. Seriam um imperativo político que visaria resguardar a estabilidade do mundo ocidental,

tal qual o discurso do presidente do BM, McNamara, nos anos de 1970⁸⁷.

A partir dos anos de 1980, segundo Ugá (2004), a estratégia de política econômica da América Latina voltou-se para o tema da renegociação da dívida externa. A sequência de empréstimos outorgados pelas agências financeiras internacionais, entre elas o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI), formaram o cerne da crise da dívida que se estabeleceu no final dos anos de 1970 em decorrência dos efeitos da alta das taxas de juros. O aumento no volume da dívida e seu serviço de pagamento condicionaram, nos países devedores, o aumento da pauperização social pela diminuição dos gastos públicos com o social a fim de resguardar os compromissos financeiros da dívida externa.

Em função da crise da dívida externa sofrida pelos países periféricos, o foco de ação do BM, nos anos 1980, dirigiu-se para os programas de ajuste estrutural e setoriais⁸⁸. Em 1990, esta agência retomou com grande ênfase o discurso do combate à pobreza “[...] e da necessidade de promover não só o crescimento econômico dos países ‘em desenvolvimento’, mas também o desenvolvimento social, que se daria mediante a integração de todos os países ao mundo globalizado” (RIZZOTTO, 2000, p. 48).

O Banco, em conformidade com Rizzotto (2000), especialmente nas últimas três décadas do século XX, exerceu papel fundamental no processo de expansão capitalista, por meio da internacionalização do sistema financeiro e pela política de condicionalidades impostas aos países que solicitavam seus empréstimos. A preocupação com a questão da pobreza e do desenvolvimento social, tal qual o discurso atual do BM, parece ser uma tentativa da instituição em responder as acusações e constatações de que os empréstimos para os programas de ajuste estrutural contribuíram para piorar o quadro social dos países “em desenvolvimento”. O envolvimento da instituição com questões sociais possibilitaria a ampliação de seu leque de ação para outros setores, “[...] justificando a sua própria

⁸⁷ “Quando os privilegiados são poucos e os desesperadamente pobres muitos, e quando a brecha entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. ‘Demasiado pouco e demasiado tarde’ é o epitáfio mais generalizado na história dos regimes políticos que foram derrotados ante o clamor dos homens sem terra, sem trabalho, marginalizados e consumidos no desespero. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas a reduzir a miséria dos quarenta por cento mais pobre da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não só como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político” (McNAMARA, 1973, p. 140, tradução nossa).

⁸⁸ Fonseca (1998b, p. 2) explica que “[...] para efetivação do novo papel, o Banco atua junto com o FMI na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalismo econômico. Registre-se ainda, o seu desempenho como articulador da relação econômica entre os países do terceiro mundo, inclusive no que tange à negociação da dívida externa e à abertura comercial exigida no processo de globalização”.

existência e aumentando o seu poder e campo de intervenção [...]” (RIZZOTTO, 2000, p. 48).

Atualmente, além de financiar projetos, a agência oferece assistência técnica nas diversas áreas de desenvolvimento, angaria fundos nos mercados financeiros internacionais para combater a pobreza por meio do financiamento de projetos nos países em desenvolvimento e oferece aconselhamento econômico e técnico aos países membros (BANCO MUNDIAL, 2005).

O BM vem atuando não apenas como agência financeira, mas como autor de recomendações, orientações e projetos políticos e econômicos com o intuito de moldar o desenvolvimento econômico e social dos países “em desenvolvimento”, entre eles a América Latina e de acordo com a sua proposta de desenvolvimento. Conforme a diretrizes adotadas pela instituição, os objetivos e métodos de sua operação passam a preconizar determinadas políticas governamentais a serem implantadas e implementadas pelos governos. A agenda atual da instituição focaliza a redução da pobreza nos países em desenvolvimento e fixa, nas suas recomendações e orientações políticas, os procedimentos a serem adotados por esses países a fim de combater a pobreza.

A abordagem do BM em relação à pobreza e a retórica utilizada para explicá-la, incorporam entre outros argumentos, o problema da reprodução intergeracional da pobreza. Nesta discussão, a educação das mulheres e meninas ganhou relevância dentro de seu repertório discursivo, conforme evidenciado nos documentos produzidos pela agência a partir dos anos de 1990.

5.1.2 Educação de mulheres e meninas

A educação das mulheres e meninas a partir de 1990 vem se conformando como prioridade internacional e regional no movimento de educação básica para todos, por ser entendida como um dos corolários para o combate à pobreza. No âmbito das agências multilaterais, os discursos em prol de políticas que assegurem melhores condições de acesso e qualidade de ensino para as mulheres estão sendo tecidos em torno do eixo comum que estabelece uma relação entre a educação e a redução da fecundidade feminina. No caso específico do BM, a relação entre educação e fecundidade feminina já foi a

estabelecida nos anos de 1980, tornando-se referência necessária em vários documentos da instituição elaborados nos anos de 1990.

Esta relação entre o aspecto educacional feminino e seu conseqüente benefício para reduzir as taxas de natalidade na população foram expostos minuciosamente no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1984, o qual centrou-se no tema da demografia populacional e desenvolvimento. O mesmo analisou a dinâmica demográfica dos países pobres, expondo que o rápido crescimento populacional atuaria como freio para o desenvolvimento. A pobreza que o acompanharia, induziria a uma elevada mortalidade e fecundidade, criando um círculo vicioso que contribuiria para um aumento da população, tornando-se cada vez mais difícil eliminar a pobreza. A advertência central foi a de que o aumento da esperança de vida da população no futuro dependeria, mais do que nunca, de melhores condições de vida, da educação das mulheres e de melhores serviços de saúde para os pobres (BANCO MUNDIAL, 1984).

5.1.3 Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1990

A pobreza e suas conseqüências para o desenvolvimento dos países chamados “em desenvolvimento” foram pauta do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, publicado em 1990, pelo BM, intitulado “A pobreza”. O documento expressou uma nova frente de atuação do BM referente ao combate à pobreza para os anos 1990.

No Relatório de 1990, após explanação sobre o desempenho econômico de diferentes regiões ao longo do decênio de 1980, bem como suas previsões econômicas para o desenvolvimento das mesmas, expressa-se a preocupação com as conseqüências da economia mundial para as pessoas, em particular para os pobres. A pobreza é definida como “[...] a impossibilidade de alcançar um nível de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 29). Concebe-se o “nível de vida mínimo” como um dado relativo ao poder aquisitivo para que as pessoas mantenham uma dieta alimentar dentro dos parâmetros nutricionais mínimos, bem como para suprir outras necessidades básicas que permitam a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Os “padrões mínimos” são calculados conforme as regiões, por isso seus valores diferem em alguns aspectos.

As recomendações políticas do Banco para o combate à pobreza em países que

concentram o maior contingente de pessoas pobres, entre eles a América Latina, pautam-se em uma estratégia organizada em duas partes. A primeira “[...] consiste em aplicar um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem que os pobres possuem em maior abundância: seu trabalho”. A segunda, por sua vez, é a oferta de serviços sociais básicos aos pobres, especialmente a educação primária, atenção básica à saúde e planificação familiar. Para o BM (1990, p. iii), “[...] o primeiro elemento proporciona oportunidades, o segundo faz aumentar a capacidade dos pobres para aproveitar essas oportunidades”. Esta estratégia, salienta o documento, “[...] deve ser acompanhada de transferências bem orientadas a grupos específicos, a fim de ajudar aos que não podem beneficiar-se destas políticas [...]”, e que estão mais expostos, ao que chama de repercussões adversas (BANCO MUNDIAL, 1990, p. iii).

No documento, são ressaltados, como importantíssimos, dois fatores que “[...] determinam a pobreza: o acesso a oportunidades de auferir renda e a capacidade de reação”. Propala-se que, se “[...] as famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão-de-obra e se seus membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 39).

Uma das condições principais para se atingir o desenvolvimento e reduzir a pobreza é o investimento no capital humano⁸⁹ que representam os pobres: “[...] é evidente que o capital humano constitui um dos elementos chave para reduzir a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 90). Para incrementar o capital humano, seria necessário melhoras em matéria de educação, saúde e nutrição. Investir nestas três áreas implicaria atacar diretamente as conseqüências mais graves da pobreza. O investimento em capital humano, sobretudo na esfera da educação, propiciaria o combate, também, de algumas das causas mais importantes que afetam a pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990).

A educação é considerada um dos serviços sociais básicos que resultam no incremento do capital humano por ela aumentar a produtividade do trabalho, que é “[...] o principal bem que os pobres possuem” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 93). Os benefícios econômicos da educação para os pobres não é apenas no nível individual, há uma estreita ligação entre o nível educacional e o crescimento econômico (BANCO MUNDIAL, 1990).

A educação a qual o BM refere-se ao longo do Relatório de 1990 é a educação primária. É para este nível de ensino que os países devem direcionar seus gastos. No

⁸⁹ Termo já definido no primeiro capítulo.

entanto, as proposições políticas da agência financeira são claras no sentido de que a maioria dos países não precisa incrementar suas verbas para a educação primária. Trata-se de gerenciar seus recursos para privilegiá-la em suas políticas em detrimento de outros níveis de ensino, sobretudo o ensino superior. Para este, recomenda-se “[...] fixar taxas de matrícula para aqueles que podem pagar – servem para transferir recursos dos ricos para os pobres. Se o objetivo fundamental é a redução da pobreza, esta política está plenamente justificada” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 99).

No Relatório (1990), os estudos apresentados em relação ao empobrecimento mundial demonstraram que o peso da pobreza recai com maior força em certos grupos, em especial nas mulheres. O que significa afirmar que “[...] os dados relativos aos ingressos são insuficientes para dar uma resposta conclusiva, mas as cifras disponíveis sobre saúde, nutrição, educação e participação na força de trabalho mostram que as mulheres com frequência estão em grave situação de desvantagem”. Salienta o documento que “[...] as mulheres enfrentam toda sorte de obstáculos culturais, sociais, legais e econômicos que os homens, inclusive os pobres, não têm” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 35). Além disso, as mulheres de famílias pobres suportariam uma carga de trabalho maior que os homens, acompanhando um nível de educação mais baixo, incluindo menor acesso a atividades remuneradas (BANCO MUNDIAL, 1990).

No que se relaciona à pobreza das mulheres, no Relatório de 1990, argumenta-se sobre a eficácia da educação como arma na luta contra a pobreza não só em relação ao aumento da produtividade do trabalho dos pobres. A educação teria outros benefícios importantes, particularmente os benefícios gerados pela educação das mães, já que “[...] um ano de educação da mãe tem relação com a diminuição de 9% na taxa de mortalidade infantil. Os filhos de mães com um maior nível de instrução – sendo as demais características iguais – tendem a ser mais saudáveis” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 35). A pobreza acompanhada do rápido crescimento populacional se reforçam reciprocamente de várias maneiras: os baixos salários (sobretudo no caso das mulheres), a educação insuficiente e a alta taxa de mortalidade infantil, todos estes fatores relacionados à pobreza contribuem para elevar a taxa de fecundidade⁹⁰ e, por conseguinte, promovem o

⁹⁰ A relação entre altas taxas de mortalidade infantil e o aumento da fecundidade é explicada pelo BM (1990, p. 93), “[...] a elevada mortalidade infantil se relaciona uniformemente com uma taxa de fecundidade alta. Em estudos de países tão diversos como Colômbia, Egito e a Índia se demonstra que os pais que perderam um filho esperam ter uma prole mais numerosa que outros pais de nível similar que não perderam nenhum. Reduzir a mortalidade infantil é um passo necessário para fazer descender a taxa de fecundidade”.

crescimento da população. Conclui-se que uma das maneiras mais eficazes de reduzir a fecundidade feminina é incrementar o nível de educação das meninas e das mulheres (BANCO MUNDIAL, 1990).

5.1.4 Prioridades e estratégias para a educação – 1995

Em 1995, o BM produziu o documento intitulado “Prioridades e estratégias para a educação⁹¹”, o qual é apresentado como sendo uma síntese de várias publicações anteriores do Banco, entre as quais se destacam: Educação Primária, 1990; Educação e Treinamento Técnico Vocacional, 1991; Educação Superior, 1994 (LEHER, 1998, p. 211). Com base nestes documentos, o Banco conseguiu configurar uma agenda mundial de educação dos países em desenvolvimento.

Analizando o documento em pauta, Lauglo (1997) assinala que, diante da problemática das condições educacionais dos países em desenvolvimento (em que há escassez de recursos, baixa qualidade no ensino, analfabetismo, entre outros), o BM formulou o planejamento educacional como forma de orientar os governos para os países aos quais empresta dinheiro.

Neste sentido, o documento em questão apresenta as prioridades e estratégias para as reformas fundamentais nos sistemas educativos dos países considerados em desenvolvimento. São indicadas seis medidas fundamentais para a reforma educacional: 1) dar mais prioridade para a educação, por ser esta fundamental para alcançar um desenvolvimento sustentável e reduzir a pobreza; 2) os governos deveriam prestar mais atenção nos resultados do ensino e do mercado de trabalho, onde as prioridades educacionais deveriam ser determinadas pelas análises econômicas; 3) centralizar o investimento público na educação básica; 4) prestar mais atenção na equidade, cuidando para que todos tenham acesso à educação básica, porque esta modalidade educativa melhora a eficiência e o crescimento econômico; 5) incentivar a participação familiar nas instituições de ensino; e 6) dar mais autonomia às instituições escolares. Estas propostas reformistas do BM para a educação foram justificadas como indispensáveis para o

⁹¹ Título original: “*Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial*”. As citações do referido documento presentes nesta seção foram tradução nossa.

crescimento econômico, desenvolvimento social e redução da pobreza em várias regiões, dentre elas, na América Latina (BANCO MUNDIAL, 1995a).

Este documento é importante para a área educacional, destaca Lauglo (1997, p. 13), porque o BM “[...] tem a reputação de impor severas condições – que os países receptores de empréstimos são obrigados a aceitar – e de se envolver pesadamente no arcabouço de propostas que os governos submetem para financiamento”⁹². Nesse sentido, as recomendações políticas contidas no referido documento trazem induções para as políticas educacionais nacionais.

Da análise de “Prioridades e Estratégias para a Educação”, depreende-se a idéia basilar de que a educação possui um papel fundamental na redução da pobreza e, como consequência, no crescimento econômico do país. Decorre daí, que o investimento na educação básica deve constituir-se em prioridade máxima de todos os países, uma vez que proporciona atitudes e conhecimentos básicos necessários para a ordem cívica e para a plena participação na sociedade e no trabalho (BANCO MUNDIAL, 1995a). Como forma de justificar a empreitada da instituição no terreno educacional a partir de sua nova política de investimentos setoriais, o referido documento estabelece a relação entre a educação, o crescimento e a redução da pobreza. Nesta análise, sobressaem-se os elementos que permeiam a necessidade do investimento em educação básica, termo que deve ser entendido como ensino primário.

Conforme as orientações do BM (1995a), os investimentos públicos em educação devem focalizar o nível básico que compreende os primeiros oito anos de instrução. Argumenta que a educação básica tem prioridade, por proporcionar “[...] conhecimentos, capacidades e atitudes essenciais para funcionar eficazmente na sociedade” (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 71). Os conhecimentos, capacidades e aptidões se expressam em competências básicas em várias esferas, como: expressão oral, conhecimentos de informática, aptidões para resolver problemas que possam ser aplicados no mercado de trabalho e para adquirir capacidades e conhecimentos no próprio emprego (BANCO MUNDIAL, 1995a).

No entanto, o documento salienta que só a educação, como forma de investimento em capital humano, por si só não gera crescimento econômico. A geração de crescimento

⁹² Como explicita Lauglo (1997, p. 14), “[...] por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o BM exerce grande influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. Esta influência favorece liberdade para as forças de mercado e para um Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser gerenciados mais de acordo com os princípios da iniciativa privada”.

econômico precisa da associação entre capital humano, capital físico e uma economia com mercados competitivos. Uma economia com mercados competitivos pressupõe estabilidade macroeconômica, abertura comercial, bom funcionamento dos mercados de trabalho e aporte tecnológico. Este é o ambiente adequado para que o capital humano seja utilizado produtivamente (BANCO MUNDIAL, 1995a).

A defesa do investimento em capital humano, feita no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1995b), é reforçada em Prioridades e Estratégias para a Educação, amparada na idéia de que o desenvolvimento do país só seria alcançado mediante investimento tecnológico e a inserção do país no mercado internacional. “O papel destinado à educação como veículo para o desenvolvimento sustentado da sociedade, o crescimento econômico e a redução da pobreza tem sido reconhecido cada vez mais”. O bem-estar, para a maioria das famílias é determinado pela entrada no mercado de trabalho. “Sem dúvida, a produtividade do trabalho está determinada, em grande parte, pelos conhecimentos das pessoas, que são resultado, sobretudo da educação”. O que significa dizer que as diferenças de capital humano são, sobremaneira, produto da educação (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. xxxi).

A longo prazo, segundo o documento, as mudanças tecnológicas aumentariam a taxa de crescimento econômico. Porém as mudanças tecnológicas só seriam viáveis quando há mais trabalhadores com alto nível de educação. A consequência do investimento em educação é que a acumulação de capital humano e, concretamente, de conhecimentos, facilita o desenvolvimento de novas tecnologias e é fonte de crescimento auto-sustentado (BANCO MUNDIAL, 1995a).

Assim, para o BM (1995a), a educação contribui para o crescimento econômico pelo incremento da produtividade individual, resultante da aquisição de aptidões, atitudes e acúmulo de conhecimentos. A educação, como um setor prioritário para o investimento, tem duas vantagens, uma relacionada à rentabilidade social, que é superior à rentabilidade privada, e a outra relacionada ao que a agência chama de externalidades.

Em relação à rentabilidade social, o BM esclarece que esta é calculada por meio da chamada taxa de rentabilidade social do investimento em educação, que nada mais é que a relação entre custos e benefícios da educação para a sociedade. A contribuição da educação (taxa de rentabilidade) pode ser calculada por seu efeito na produtividade do trabalho. Esta se mede comparando a diferença dos ingressos, mediante o tempo das pessoas com e sem um tipo determinado de educação, com o custo para a economia em produzir essa

educação. Segundo o documento, mesmo sendo diferentes as circunstâncias dos países, em geral, as taxas mais altas de rentabilidade são as da educação primária, seguidas das taxas da educação secundária e as de educação superior (BANCO MUNDIAL, 1995a).

A respeito do cálculo realizado pelo BM, Lauglo (1997) esclarece que esta técnica de análise de taxa de retorno é controversa, por ser usada como uma base racional para dar prioridade à educação primária, entretanto este cálculo “[...] é baseado em dados para coortes que receberam sua escolarização há muito tempo, quando a educação primária era muito mais escassa do que é hoje” (LAUGLO, 1997, p. 25). Estes cálculos servem de base para “[...] generalizações sobre certos tipos de investimentos que tendem a ser mais justificados do que outros [...]” (LAUGLO, 1997, p. 26).

Para o BM, a educação deve ser concebida para satisfazer a crescente demanda, por parte das economias, por trabalhadores adaptáveis, capazes de adquirir facilmente novos conhecimentos. Esta necessidade aumenta a importância das capacidades básicas desenvolvidas no ensino primário e secundário. A principal razão da demanda por mão-de-obra qualificada é a evolução tecnológica, que cria a necessidade de trabalhadores qualificados, deixando-se de absorver os trabalhadores pouco especializados, o que resulta em aumento dos salários relativos que favorece os trabalhadores com mais educação. Neste sentido, a educação melhora a produtividade no mercado e no lar, já que permite adquirir mais informações e melhora a capacidade de aprender. A pobreza relativa geralmente se reduz à medida que aumenta o nível de educação da força de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1995a).

Os pobres apresentam baixos ingressos por dois motivos. O primeiro por ser baixo seu capital humano e o segundo por sofrerem discriminações no mercado de trabalho. Diante desses problemas, o BM (1995a) expõe que a educação pode ajudar no primeiro caso, mas, no segundo, há necessidade de outras medidas. Todavia não elucida quais são. Quanto ao capital humano deficiente, a educação pode contribuir para a redução da pobreza, visto que ela confere conhecimentos e atitudes que aumentam a produtividade do trabalho dos pobres. A criação de capital humano é a criação de nova riqueza e sua distribuição. A educação como dotação de capital humano não quer dizer, necessariamente, que parcelas da população sejam inseridas no trabalho do setor formal, mas que é um meio eficaz de aumentar a produtividade dos trabalhadores no setor informal. Por isso, uma educação geral sólida é mais eficaz do que os conhecimentos profissionais porque prepara os trabalhadores para adquirir os conhecimentos profissionais no emprego, inclusive é mais

eficaz por ser de menor custo (BANCO MUNDIAL, 1995a).

No que concerne às externalidades, elas também constam nos principais argumentos utilizados para justificar o subsídio público da educação, especialmente pelos benefícios trazidos pela educação primária. As externalidades, ou seja, os benefícios sociais mais amplos, estão relacionadas à redução da pobreza. Outra consequência da educação para a sociedade, que integra o que o BM chamou de externalidades da educação, é a questão da saúde e da fecundidade. O efeito da educação na fecundidade se faz sentir por meio do aumento da idade em que as mulheres contraem matrimônio e fazem uso de anticoncepcionais. Quanto maior o nível de educação dos pais, em particular da mãe, menor é a mortalidade materna e mais saudáveis são os filhos. Em relação à saúde, explica que há influências da educação dos pais quanto à utilização dos serviços médicos, como atenção pré-natal e consultas, e na modificação dos hábitos higiênicos do grupo familiar. Para o BM (1995a), as modificações do comportamento podem ser resultado de mudanças nas idéias e atitudes e mudanças na capacidade dos que têm educação de proporcionar melhor nutrição e melhores serviços de saúde a seus filhos (BANCO MUNDIAL, 1995a).

No documento em questão, a rentabilidade do investimento na educação de mulheres é superior à dos homens quando se trata de mulheres que obtêm emprego. Uma vez que se agregam as externalidades de saúde e fecundidade, os argumentos em favor da educação das meninas resultam ainda mais convincentes, visto que a educação pode romper com a reprodução da pobreza no futuro (BANCO MUNDIAL, 1995a).

A respeito do direcionamento do BM para a educação primária e seus argumentos em favor dos benefícios dessa modalidade de educação, que foram amplamente discutidos em Prioridades e Estratégias para a Educação, Fonseca (1998b) considera que é uma forma de assegurar para maioria da população um ensino mínimo e de baixo custo. Para a autora, a questão da educação básica para o BM é uma medida de caráter compensatório para ‘proteger e aliviar os pobres’ durante períodos de ajustamento, bem como um “[...] fator de controle do crescimento demográfico e de aumento da produtividade das populações mais carentes” (FONSECA, 1998b, p. 232).

O aspecto relacionado à educação básica como fator para o controle demográfico, que por sua vez é considerado pelo BM (1995a) como uma das externalidades da educação, ou seja, os benefícios sociais que a educação produz, é a tônica essencial que o Banco utiliza ao abordar a educação de meninas e mulheres.

5.1.5 Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1995

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1995, intitulado “O trabalhador e o processo de integração mundial”, o BM deu seqüência a sua exposição de motivos e justificativas para se implementarem políticas centradas na regulação da economia pelo mercado e, notadamente, sobre a necessidade do investimento em capital humano.

No citado Relatório, o BM expôs que os trabalhadores se beneficiam da expansão das oportunidades de emprego, bem como das melhorias salariais advindas do aumento da produção por trabalhador em uma economia orientada para o mercado. Estes benefícios, conforme o BM (1995b, p. 24), “[...] não resultam da criação de emprego no setor público ou de aumentos salariais decretados pelo governo”. Assim, justifica-se uma estratégia de desenvolvimento baseada no mercado, justamente porque a busca de atividades mais lucrativas incentiva as famílias, empresas e governo a investirem em equipamentos, tecnologia e treinamento para os trabalhadores. Destarte, “[...] as famílias que procuram tornar mais rendosas as suas horas de trabalho investirão no seu próprio capital humano, na forma de melhorias da saúde e da nutrição, bem como instrução escolar e treinamento” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 24). Em um contexto regido pelo mercado, cabe aos governos fazer sua parte com o investimento em bens públicos, políticas que facilitem os investimentos empresariais e familiares, “[...] protegendo, por exemplo, os direitos da propriedade privada e dando acesso à educação” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 24).

Ao fazer a defesa de uma economia liberalizada, integrada e competitiva, o BM revela que a melhoria do capital humano é uma das estratégias para o desenvolvimento econômico. A justificativa é a de que as aptidões básicas (alfabetização e as quatro operações matemáticas) dos trabalhadores, bem como as aptidões mais especializadas são cada vez mais necessárias para mantê-los na agricultura, na indústria e no setor de serviços. Neste sentido, os investimentos em saúde, nutrição, educação e treinamento são investimentos que começam na infância e se estendem ao longo da vida, “[...] tais investimentos geram o capital humano necessário para aumentar a produtividade da mão-de-obra e o bem-estar econômico do trabalhador e sua família” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 42).

O incremento do capital humano dos trabalhadores lhes possibilita aumentar sua capacidade de obter renda, ao lado deste benefício, o BM ainda sublinha que, em economias orientadas para o mercado, estes trabalhadores especializados são recompensados. As forças do mercado recém-liberalizado recompensam os trabalhadores por expandirem a estrutura salarial conforme “[...] as diferenças de valor da produtividade do trabalhador” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 43).

O Relatório explica porque em determinadas condições econômicas o capital humano, mesmo que necessário, não é suficiente para promover o crescimento econômico. Apontam-se duas razões para tal situação: a utilização insuficiente do capital humano e o tipo de investimento feito no capital humano é incorreto ou sem qualidade. Quanto à primeira razão, a explicação é de que “[...] o aumento dos investimentos em capital humano pode não compensar nem superar os efeitos de um ambiente pouco propício ao crescimento econômico” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 43). A segunda razão que leva o capital humano a ser improdutivo tem relações com a educação escolar, isto é, “[...] quando as aptidões adquiridas na escola não se coadunam com as oportunidades do mercado ou quando se promove a educação superior em detrimento do ensino primário e secundário” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 44). Portanto, fazem-se necessárias melhorias na política educacional para que as despesas em educação se revertam em investimentos produtivos no capital humano.

A questão da educação das mulheres e meninas, no documento em questão, recebeu apenas algumas considerações: “[...] às vezes há necessidade de esforços especiais para neutralizar a tendência a uma oferta menor de educação para as meninas, em comparação com os meninos” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 44). Estes esforços especiais, não especificados no documento, justificam-se porque “[...] existe um nexo entre a educação e a redução da fecundidade e entre a mortalidade materna e a melhoria da saúde, da nutrição e da educação dos filhos” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 44). Conclui sua explanação sobre a educação de mulheres afirmando que as metas de combate à discriminação, redução da pobreza e promoção da equidade são as que justificam a ação governamental para “promover a acumulação de capital humano”, em particular entre os pobres (BANCO MUNDIAL, 1995b).

O BM, ao referir-se à educação das mulheres e meninas nos documentos analisados, vincula-a aos benefícios econômicos da educação ressignificando a teoria do capital humano. Compreender a educação somente na perspectiva de que é um

investimento econômico e, por conseguinte, que traz retornos a médio e longo prazo, significa reduzir os processos educacionais a demandas que se forjam no setor produtivo. O pressuposto da educação defendido pela teoria do capital humano reforça o caráter utilitário da educação no sistema capitalista, uma vez que esta tem como fim a preparação da força de trabalho para as demandas do mercado de trabalho.

Conforme Martins (2000, p. 139), para o BM, o capital humano deve ser entendido dentro da “[...] tradição de pensamento que prioriza o elemento econômico e tecnológico como fatores determinantes do progresso da humanidade em detrimento dos componentes culturais e políticos das transformações históricas”. Esta instituição, de acordo com a autora, enfatiza a produtividade como o principal fator que se desenvolve em decorrência do maior investimento em capital humano, o que impulsiona o crescimento econômico e promove o combate à pobreza. A educação tem centralidade no discurso do BM, por entender que ela que incrementa o capital humano. Neste sentido, as finalidades da educação estão diretamente relacionadas à demanda por parte da economia de trabalhadores adaptáveis e com potencial para aprendizagens. Assim, o cumprimento destes objetivos constitui a estratégia fundamental do BM no combate à pobreza (MARTINS, 2000).

Coraggio (1996a), contribui para o debate sobre o capital humano ao analisar a questão da visão economicista do BM para a área educacional. O autor indica que houve uma tentativa da instituição em enquadrar a realidade educativa ao seu modelo econômico, a fim de aplicar na educação “seus teoremas gerais”. Coraggio (1996a, p. 102) afirma que o BM, em suas formulações, “[...] estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto”. No entanto, complementa o autor, o BM esqueceu os aspectos essenciais da realidade educacional. O autor concorda que a educação pode aumentar a produtividade dos que conseguem se inserir no mercado de trabalho, porém estes trabalhadores estão em constante concorrência entre si, e que o salário não corresponde à sua produtividade, já que este depende de negociações feitas em condições desfavoráveis ao trabalhador (CORAGGIO, 1996b). A relação mecânica entre melhor educação, melhor oportunidade e melhores salários não se aplica na realidade dos mercados de trabalho.

Para Lauglo (1997), a teoria do capital humano tem influências nas análises que o BM faz das políticas educacionais e sociais. Em suas análises, observa-se que não é

somente a importância dos retornos econômicos imediatos, individuais e sociais, do investimento em educação, obtidos via inserção no mercado de trabalho. Há, notadamente, preocupação da instituição com os efeitos sociais que os investimentos em capital humano geram. Dentre estes efeitos sociais ou externos, conforme Lauglo (1997, p. 31) também são “[...] percebidos como benéficos para a produtividade, além de constituírem valores em si: boa saúde, bons hábitos nutricionais, controle populacional efetivo, bom governo”.

É no interior destas análises, ou seja, da produtividade gerada pelo capital humano, que a questão da educação das mulheres e meninas é contemplada. No entanto, esta produtividade está diretamente vinculada à capacidade reprodutiva das mulheres. Neste sentido, a ênfase dada à educação das mulheres justifica-se pela contribuição do controle à natalidade nos países periféricos. Evitar a gravidez, reduzir o número de filhos, fazendo uso correto dos métodos contraceptivos, é o primeiro argumento que a agência, repetidamente, inclui em suas observações. Para não ficar somente no terreno da fertilidade feminina, agrega a este argumento a questão da maternidade. O discurso remete-se à educação como principal fator para a redução da mortalidade infantil, já que instrumentaliza as mães a alimentar melhor seus filhos e a ter acesso aos serviços de saúde. Quanto à educação das crianças, a mulher que recebeu alguns anos de instrução se torna mais apta a incluir seus filhos no sistema de ensino, uma vez que reconhece que a educação formal é necessária para que seus filhos tenham uma melhor perspectiva de vida.

Os argumentos utilizados pelo BM para que os países invistam na educação das mulheres fundamentam-se em apenas um dos aspectos que estão relacionados à questão do controle da natalidade e mortalidade infantil. Não se reporta que a redução dos índices de natalidade e de mortalidade infantil está em associação estreita com a oferta dos serviços de saúde para a população, advindos das políticas de saúde nacionais, que incluem a oferta de métodos contraceptivos, aumento de coberturas vacinais, assistência pré-natal, ou seja, o acesso aos programas e serviços de saúde públicos.

A abordagem do BM em relação a educação das mulheres, notadamente articulada à noção do controle demográfico, ganhou evidência na agenda desta instituição pautada no que vem chamando de campanha para a redução da pobreza mundial, embora já estivesse nos discursos da instituição décadas antes. Como assinala Fonseca (1998b, p. 11), “[...] a educação primária passou a ter prioridade nos financiamentos do Banco, inclusive pela sua capacidade de fomentar a diminuição do número de filhos, imprescindível para a noção de sustentabilidade que o Banco incorporou na sua política nos anos 70”.

5.1.6 Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2000/2001

Transcorrida uma década desde a publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, em 1990, o BM inseriu novamente a temática sobre a pobreza mundial em 2000 no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, intitulado “A luta contra a pobreza”.

No referido Relatório, o BM argumenta que as causas da pobreza apresentam três dimensões. A primeira é a falta de renda e de recursos para atender às necessidades básicas como alimento, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação. A segunda é a falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade. A última é a vulnerabilidade a choques adversos que está combinada com a incapacidade de enfrentá-los (BANCO MUNDIAL, 2001).

Comparando a definição de pobreza nos dois documentos do BM que tratam, em específico, da pobreza, ou seja, o de 1990 e o de 2000/2001, Ugá (2004) identifica que há uma diferenciação na forma de defini-la. No documento “A pobreza”, ela era concebida tendo como parâmetro a “renda”, ou seja, priorizava a dimensão monetária. Em “A luta contra a pobreza” foi definida como um fenômeno multifacetado⁹³ ou multidimensional, passando a ser compreendida como “privação de capacidades”, “[...] que faz que o potencial do indivíduo em auferir renda seja diminuído” (UGÁ, 2004, p. 59). Por isso, as estratégias do BM para combater a pobreza centram-se na “[...] expansão das capacidades humanas das pessoas pobres” (UGÁ, 2004, p. 60).

Esta definição oportuniza ao BM (2001) a autoridade de afirmar que é possível aos pobres escaparem da pobreza⁹⁴. E é sob a compreensão da pobreza intimamente ligada a privação de capacidades que o BM expõe que os fatores que retêm as pessoas na pobreza são: “[...] escassez de bens, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego”. A pobreza é o “[...] resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam, exacerbando as condições de privação em que os

⁹³ Refere Ugá (2004, p. 59) que as idéias presentes no Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001, são de Amartya Sen, “[...] para quem a questão da pobreza deve ser encarada pela idéia de privação de capacidades básicas de realizar (ou seja, de cada um alcançar os seus objetivos de vida) e não como uma carência de determinadas necessidades [...]”.

⁹⁴ Conforme o BM (2001, p. 1) “[...] para os que vivem na pobreza, parece impossível escapar dessa situação. Mas não é impossível”.

pobres vivem” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1). Produzir oportunidades para os pobres e, assim, reduzir a pobreza, para o BM (2001) é possível, sobretudo “[...] estimulando o crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e possibilitando que estes acumulem bens” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1). Entretanto salienta que “[...] isso é apenas uma parte da história. Num mundo em que o poder político se distribui de maneira desigual e muitas vezes, acompanha a distribuição do poder econômico, o funcionamento das instituições do Estado pode ser particularmente desfavorável aos pobres” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1).

Deste modo, observa-se que, no documento em questão, o BM enuncia os princípios nos quais ancora suas proposições estratégicas para combater a pobreza, ou seja, é preciso ocorrer mudanças estruturais no plano político para viabilizar a luta contra a pobreza. Enquanto o mercado estiver condicionado a flutuações de ordem política ele não pode funcionar adequadamente e com isso reduzir a pobreza. A noção do mercado como agente regulador da vida econômica e social faz-se presente nas estratégias elaboradas pela instituição.

Para o BM (2001, p. 6), as estratégias para o combate à pobreza são três: “[...] promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança”. Em função do objeto de investigação desta dissertação, nesta seção, analisam-se apenas as duas primeiras.

Na estratégia para a promoção de oportunidades, incluem-se as ações de ordem políticas e institucionais para estimular o crescimento geral, fazendo com que os pobres sejam beneficiados pelos mercados e aumentem seus bens. Nesta estratégia, as orientações são: a) incentivar investimentos privados eficazes, para isso os riscos de investimento devem ser reduzidos por políticas fiscais e monetárias estáveis, sistemas financeiros sólidos, entre outros; b) investimento público para complementar o investimento privado, o que aumentaria a competitividade e criaria novas oportunidades de mercado, já que “[...] particularmente importante é o investimento público para ampliar a infra-estrutura e os serviços de comunicação e melhorar a qualificação da força de trabalho” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8); c) a expansão para os mercados internacionais visto a abertura comercial ter reduzido a pobreza nos países que a viabilizaram, sendo que na sequência destas políticas liberalizantes devem haver incentivos para a geração de empregos; d) criação de um patrimônio para os pobres; e) abordagem das desigualdades baseadas no sexo, etnia, raça ou posição social na distribuição de bens; e f) infra-estrutura e informação para áreas rurais e urbanas pobres (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

Com relação à “criação de um patrimônio para os pobres”, o BM (2001, p. 8) explica que “[...] a acumulação de recursos humanos, físicos, naturais e financeiros que os pobres possuam ou passam a usar requer ações em três frentes”. Estas implicam em: concentrar o gasto público nos pobres, prestar assistência de qualidade com ações institucionais, envolvendo a administração pública, os mercados e múltiplos agentes; e assegurar a participação das famílias e comunidades pobres na escolha e implantação de serviços, monitorizando-os (BANCO MUNDIAL, 2001). Evidencia-se, nesta orientação do BM, o princípio da focalização das políticas sociais nos pobres.

As orientações para a estratégia referente à autonomia fundam-se no princípio da reforma das instituições sociais e do Estado. Segundo o documento, o Estado e as instituições sociais influenciam o potencial de crescimento e redução da pobreza, por isso, é preciso adotar medidas para melhorar seu funcionamento e reduzir as restrições burocráticas e sociais à ação econômica⁹⁵. Dentre estas medidas estão: a) lançar as bases políticas e jurídicas para um desenvolvimento inclusivo; b) criar administrações públicas que promovam o crescimento e a equidade; c) promover a descentralização e o desenvolvimento comunitário; d) promover a igualdade entre os sexos; e) eliminar barreiras sociais e; f) reforçar o capital dos pobres (BANCO MUNDIAL, 2001).

Dentre estas estratégias, a promoção da igualdade entre os sexos tem relevância especial para o BM a ponto de merecer ênfase adicional. Para implementar ações relativas a esta “frente de atuação”, o Banco considera imprescindível o fortalecimento das instituições sociais, que abrangem os sistemas de parentesco e organizações comunitárias, bem como as redes informais, visto que, estes sistemas estão envolvidos nos processos que afetam a pobreza. Nas instituições sociais, a discriminação com base no sexo, etnia, raça, religião ou posição social pode conduzir à exclusão social e manter as pessoas nas “armadilhas da pobreza” em longo prazo. As formas de discriminação constituem-se em barreiras que precisam ser removidas (BANCO MUNDIAL, 2001).

Pulcina (2003) ao analisar o Relatório em questão, sublinha que, com a meta do BM de reduzir a pobreza, a ênfase recai na eficiência das instituições para a atuação no

⁹⁵ Para o BM (2001, p. 104), “[...] a reforma e a modernização do setor público têm grande potencial para reduzir a pobreza, se estiverem no cerne de uma estratégia de desenvolvimento que estabeleça prioridades claras para a ação pública. É preciso racionalizar a estrutura funcional e orgânica da função pública, melhorando a distribuição de recursos para programas que constituem prioridades sociais e têm maior capacidade para reduzir a pobreza. Ainda mais importante é dinamizar o "tamanho apropriado" das entidades públicas administrativas e privatizar as empresas públicas e outros programas operacionais públicos”.

mercado. Tal eficiência “[...] está atrelada à concepção de um estado forte. A descentralização, a auto-regulação e a autonomia fazem parte da nova receita, mas isso não deve ser confundido com um enfraquecimento do estado”. O Estado tem papel fundamental “[...] para modificar, incentivar e monitorar as instituições, tal como para implantar as reformas estruturais necessárias ao seu bom funcionamento” (PULCINA, 2003, p. 89).

Sobre a relação entre discriminação sexual e pobreza expõe o Relatório (2000/2001), entre outros elementos, que a “[...] desigualdade entre os sexos tem acentuadas repercussões no que se refere ao capital humano da próxima geração, dado que o encargo de gerar e criar os filhos recai em grande parte sobre a mulher” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 123). Para este documento do Banco Mundial (2001), a mulher que não tem instrução e não exerce poder de decisão em seu lar tem dificuldades em manter seus filhos sadios e produtivos, situação que muda quando as mulheres são mais instruídas. Neste caso “[...] apresentam maior capacidade de se comunicar com seus maridos em decisões sobre quantos filhos desejam ter, fazem uso mais efetivo de anticoncepcionais e têm aspirações sociais mais alta para os filhos” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 123).

Conforme observa Ugá (2004, p. 60), as recomendações contidas no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 estão focalizadas nos pobres, sendo os mesmos “[...] vistos como pessoas incapazes que necessitam de ajuda para inserirem-se no mercado”. As propostas políticas do BM para o combate a pobreza “[...] resumem-se apenas na transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou de ‘capacidade humana’ (no relatório de 2000-2001)” (UGÁ, 2004, p. 60).

Em relação às mulheres, o referido Relatório (2000/2001) reafirma seu posicionamento quanto à funcionalidade da educação feminina, ou seja, a função de promover os benefícios sociais da educação, relacionados à dimensão reprodutiva da vida humana, na qual as mulheres são notadamente importantes para evitar a reprodução da pobreza.

A questão das mulheres também é inserida nas orientações políticas do Relatório 2000/2001, que contemplam as estratégias para “eliminar as barreiras sociais” e “reforçar o capital dos pobres”. Em relação à primeira, expõe que as desigualdades econômicas são fortalecidas pelas barreiras sociais; para removê-las, faz-se necessário adotar enfoques múltiplos. Afirma-se que “[...] o governo pode dar uma contribuição importante se

assegurar que os órgãos públicos e outras instituições atendam igualmente a todos os setores da população” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 129). A recomendação é que as instituições precisam mobilizar os grupos excluídos para que estes atuem mais em relação a seus direitos e necessidades. Uma das indicações para fazer com que os “excluídos” sejam mais atuantes na sociedade são as políticas de ações afirmativas. Estas, de acordo com Gomes e Silva (2003), formam um conjunto de políticas, sejam públicas ou privadas, que são concebidas para combater as discriminações fundadas na raça, nacionalidade, gênero e deficiência física⁹⁶.

As políticas de ação afirmativa⁹⁷ são justificadas para compensar as incapacidades que resultam de uma discriminação prolongada. Segundo o BM (2001, p. 130), “[...] para competir na arena política e econômica, as vítimas da discriminação precisam de assistência especial na aquisição de educação, informação e autoconfiança”. Na visão do Banco, as políticas de ação afirmativa têm uma função crucial, “[...] a criação de papéis-modelo que possam alterar noções profundamente arraigadas sobre a diferença de valor e de capacidade de que estão impregnadas as sociedades segregadas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 131).

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 compreende que as questões da discriminação social dos grupos “minoritários” assentam-se, especialmente, em aspectos culturais e sociais. Assim, a alternativa para romper com as barreiras que mantêm estes grupos na pobreza é a reformulação política e jurídica das instituições a fim de incluir alguns indivíduos desses grupos no sistema de ensino e nos postos de trabalho. Entretanto cabe salientar que as políticas de ação afirmativa não são abrangentes, ou seja, não propiciam as mesmas oportunidades para todos os indivíduos dos grupos minoritários. Esta questão está explícita nas orientações do BM: “[...] a ação afirmativa procura alterar essas percepções de diferenças de valor incorporando à economia e à sociedade **alguns** membros dos grupos discriminados” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 131, grifo nosso). Essas medidas são consideradas importantes por gerarem um efeito de demonstração, ou seja, os indivíduos pertencentes às “minorias”, que se sobressaem devido às oportunidades dadas pelas políticas de ação afirmativa, passam a ser um exemplo para a sociedade,

⁹⁶ Esta questão será retomada no último capítulo.

⁹⁷ Conforme o BM (2001, p. 130) “[...] destacam-se na ação afirmativa os esforços para reduzir as desvantagens cumulativas de um acesso mais restrito à educação e ao emprego. Via de regra, isso requer ajuda aos membros de grupos discriminados para adquirir aptidões e acesso a oportunidades, mediante apoio financeiro para educação, admissão preferencial ao ensino superior e cotas de emprego”.

mostrando que eles possuem capacidades. Em síntese, trata-se de uma política de focalização que se fundamenta na “pedagogia do exemplo”⁹⁸.

Quanto à estratégia de “reforçar o capital dos pobres”, o documento expôs que é preciso desenvolver o capital social⁹⁹, porque os esforços para reduzir a pobreza precisam de iniciativas complementares a fim de fortalecer e ampliar as instituições sociais dos pobres. Essas instituições sociais são entendidas pelo BM (2001, p. 134) como “[...] os sistemas de parentesco, as organizações locais e as redes dos pobres, e seria proveitoso examiná-las como diferentes formas ou dimensões do capital social”. No documento, são exemplificadas várias situações de como o capital social foi utilizado em alguns países para o desenvolvimento das comunidades.

Como explica Pulcina (2003), as metas de crescimento econômico e de redução da pobreza, para o BM, continuam as mesmas desde os anos de 1980, ou seja, não abandonou as recomendações em relação às reformas e ajustes econômicos. No entanto, há uma mudança no sentido de como essas metas devem ser atingidas, já que vêm incorporando as questões sociais em sua proposta de desenvolvimento. Para a autora, tanto a concepção de desenvolvimento do BM nos anos de 1980, quanto aquela estabelecida pelo Consenso de Washington mostraram-se limitadas por basearem-se somente no crescimento econômico. As críticas, apontando as limitações da relação mecânica entre crescimento econômico e desenvolvimento social¹⁰⁰, segundo Pulcina (2003), podem ter levado o BM a recorrer aos pressupostos teóricos do “desenvolvimento como liberdade” do economista Amartya Sen. Sua concepção de desenvolvimento passou a ser a nova visão de desenvolvimento do BM, conforme exposto nos Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial 2000/2001 e 2002. A organização adotou o conceito de desenvolvimento sustentável e vem investindo em

⁹⁸ Esta discussão será retomada no último capítulo.

⁹⁹ Putnam (1997, p. 177) define o capital social como “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]”. Durston (2000) explica que o capital social refere-se a normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação. Parte do suposto que as relações entre a confiança, reciprocidade e cooperação podem contribuir para reduzir custos, produzir bens públicos e facilitar a constituição e organização de atores sociais e sociedades civis. Conforme Durston (2000, p. 32) “[...] o capital social comunitário complementa os serviços públicos de diversas maneiras”, uma delas é que o fortalecimento da participação em nível comunitário pode ser a chave para articular os serviços públicos com o indivíduo e a família. Para o autor, “[...] isto é especialmente importante em programas para superar a pobreza”.

¹⁰⁰ Indica-se a leitura de “Depois do Consenso de Washington”, livro de John Williamson e Pedro Pablo Kuczynski (2002) e que foi publicado no Brasil pela Editora Saraiva em 2003.

estudos que contemplam a pobreza, o papel das instituições nas mudanças sociais, e “[...] incorporando o conceito de capital social e de governança como parte de uma ação estratégica que busca a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável” (PULCINA, 2003, p. 78).

A referência feita ao capital social pelo BM (2001) como uma das formas de se viabilizar a redução da pobreza é analisada por Pulcina (2003) como sendo derivada do que denomina de novo paradigma de desenvolvimento da instituição, o qual, sem abandonar as recomendações de reformas e ajustes econômicos, insere em sua agenda política a preocupação com questões sociais. As noções de capital social e governança, utilizadas no Relatório 2000/2001, advêm da concepção de que o processo de desenvolvimento é o resultado da ação conjunta do Estado, da sociedade civil e do mercado, significando que “[...] são parceiros e agentes do processo de desenvolvimento” (PULCINA, 2003, p. 88).

Nesta perspectiva de desenvolvimento, o BM (2001) formula suas estratégias para o combate a pobreza, enfatizando a necessidade de se modificar as instituições sociais, fortalecer a participação dos indivíduos, incluir grupos minoritários, fortalecer o capital social, entre outros. Para tal estratégia, a gestão das instituições públicas é fundamental. Na análise de Pulcina (2003), a concepção de desenvolvimento do BM (2001), pautada no pressuposto da parceria entre Estado, sociedade civil e mercado, implica em nova forma de gestão pública. A “[...] governança é um modelo de gestão horizontalizado que opera com maior transparência, maior *accountability* e maior interação entre a sociedade civil e o Estado e entre o público e privado, principalmente no nível local” (PULCINA, 2003, p. 99). Assim, o capital social da sociedade civil pode ajudar no desempenho da governança e, por conseguinte, melhorar o desempenho do Estado. Por isso, explica a autora, que a governança está ligada ao conceito de capital social, por ser um “[...] ingrediente social e cultural [...]” que pode fazer a diferença nas implementações de políticas (PULCINA, 2003, p. 77).

No debate sobre o capital social, a questão das mulheres é considerada como um importante recurso para a mobilização de capital social nas comunidades. Conforme Montañó (2003), torna-se cada vez mais importante o estudo das externalidades que representam a incorporação equitativa de mulheres e homens na luta contra a pobreza. Ademais, não é somente uma questão de equidade e de direitos humanos, outrossim, é uma questão de eficiência. Assinala Montañó (2003) que a questão da eficiência é observada em

dois exemplos: o impacto da renda das mulheres na diminuição da pobreza familiar e o impacto da educação das mulheres na diminuição da mortalidade infantil.

A centralidade do conceito pobreza, sobretudo nos relatórios das agências multilaterais, em documentos de formulações e avaliações de políticas públicas, não denota uma mudança de política, antes era voltada para o ajuste fiscal e agora para uma política mais “social”, por meio do combate a pobreza. Igualmente, a categoria “pobreza”, tão utilizada após 1990 nos documentos do BM, está articulada e vinculada à visão neoliberal (UGÁ, 2004).

A esse respeito Toussaint (2002, p. 193) assinala que as instituições de Bretton Woods lançaram em 1999 uma nova iniciativa, a Estratégia de Redução da Pobreza, a fim de “[...] compensar os efeitos perversos de sua crise de legitimidade, e ao mesmo tempo manter a direção do aprofundamento das medidas neoliberais”. Para este autor, esta iniciativa trata de dar uma “face humana ao ajuste estrutural” que, primeiramente, foi cogitada pelo Unicef. Isso implicou na ampliação das despesas de saúde e de educação voltadas para os mais pobres. No entanto, como destaca o mesmo autor, não houve o abandono do ajuste estrutural calcado na aceleração das privatizações dos serviços, como os de água e eletricidade, política de cobrança dos gastos na saúde e na educação, privatização ou fechamento de empresas públicas, supressão dos subsídios aos produtos alimentares básicos, liberalização das entradas e saídas de capitais, entre inúmeros outros. Embora a Estratégia de Redução da Pobreza seja a nova bandeira do BM e do FMI, segundo Toussaint (2002), eles já abandonaram a idéia de erradicar ou de reduzir a pobreza de maneira geral, o que eles pretendem é “gerir a pobreza” para que esta seja “sustentável”.

De acordo com Coelho (2002), as preocupações do BM com a exclusão social e a violência estão sempre associadas a um cálculo político, ou seja, com as consequências que esses problemas podem produzir em termos políticos para o Banco. Para o autor, o discurso do BM assemelha-se “[...] à montagem de um estratagema para a guerra, ou seja, a neutralidade estatutária, o distanciamento político [...]”. No entanto, o esforço do banco em manter-se neutro “[...] cai por terra quando verificamos que o que está em jogo é puro cálculo político, projetos em disputa, jogos de poder, persuasão e dissuasão, dominação e subordinação” (COELHO, 2002, p. 210).

Nesta perspectiva, o conceito de “pobreza humana”, que vem sendo utilizado pelas agências internacionais e entre elas o BM, não caracteriza somente uma elaboração teórica abstrata sem maiores implicações no plano dos acontecimentos materiais da sociedade.

Deste conceito derivam ideologias que tentam fazer valer a noção de que o que a população pobre mais carece é oportunidades, escolhas, liberdade e dignidade. A renda para suprir suas necessidades vitais decorre da aquisição de habilidades e aptidões que a fazem aproveitar mais as oportunidades postas pelo mercado.

A seguir, dando continuidade ao objetivo deste capítulo, busca-se apreender qual a visão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a respeito da educação das mulheres e meninas.

5.2 A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NA ÓTICA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como agência financeira multilateral, também vem produzindo documentos sobre a necessidade dos países da região latino americana e caribenha investirem na educação das mulheres. Os temas assinalados nos documentos do BM, na primeira parte desta seção, tais como redução da pobreza, reforma do Estado, reforma educacional, investimento em capital humano e social, integram o rol de assuntos estratégicos do BID em relação à referida região.

Similarmente ao realizado na primeira parte deste capítulo, apresentam-se as características institucionais do BID, seus objetivos e organização, para em seguida realizar-se a análise de alguns documentos oficiais da instituição considerados representativos da investigação do objeto de pesquisa em pauta. São analisados documentos de estratégia institucional publicados em 2003, sob o título de: “Crescimento Econômico Sustentável”; “Redução da Pobreza e Promoção da Equidade Social”; “Modernização do Estado” e “Desenvolvimento Social”. Os demais documentos discutidos são: “Para Sair da Pobreza”, 1998; “Reformas da Educação Primária e Secundária na América Latina e Caribe”, 2000 e “Os Objetivos de Desenvolvimento na América Latina e Caribe: desafios, ações e compromissos”, 2004.

5.2.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é uma instituição financeira multilateral, e se define como um banco de desenvolvimento regional, cujas ações de capital são, na sua maioria, propriedade dos países da América Latina e Caribe. Foi fundado em 1959 e tem sua sede em Washington (EUA). Foi o primeiro banco regional de desenvolvimento criado como complemento das instituições de Bretton Woods (BANCO INTERAMERICANO..., 1999). A criação do BID foi uma parceria com dezenove países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Estados Unidos. No transcorrer de sua história, muitos países foram se associando a instituição¹⁰¹. Tem sua estrutura organizacional dividida em escritórios, secretarias e departamentos.

O processo histórico de criação do BID, como agência financeira multilateral de desenvolvimento regional, esteve atrelado a articulações políticas e econômicas, engendradas entre os países latino-americanos e Estados Unidos da América. Embora a aspiração de governantes latino-americanos para a criação de tal agência tenha sido debatida em várias conferências interamericanas, que também deram origem à criação da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁰², o início do processo para a constituição do BID só se efetivou após sua aprovação pelos Estados Unidos da América¹⁰³ em 1958 (DEITOS, 2001).

¹⁰¹ Para tornar-se membro do BID, os países precisam preencher os seguintes requisitos: para membros regionais, é preciso fazer parte da Organização de Estados Americanos (OEA); para membros não-regionais, é preciso ser membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) (BANCO INTERAMERICANO..., 1996).

¹⁰² A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada em 1948, na Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá. É uma agência regional da Organização das Nações Unidas (ONU). Na referida Conferência foi lhe incumbida a tarefa de promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América. Em 1958, junto com o apoio do governo dos Estados Unidos da América, a OEA respaldou a criação de uma agência interamericana de desenvolvimento (DEITOS, 2001).

¹⁰³ Conforme Nogueira (1999, p. 37), “[...] a segurança externa dos EUA vai se materializar em cooperações e/ou ajudas para o desenvolvimento econômico, ajudas militares, ajudas humanitárias, ajudas culturais e técnicas. Todo esse conjunto de decisões políticas, parlamentares e jurídicas, tomadas internamente nos EUA, indicava direção das decisões que deveriam ser tomadas pelos Organismos Multilaterais, em face da grande ascendência norte-americana nesses Organismos. Essas ações integradas, em última instância, concretizaram relações econômico-financeiras resultantes da necessária ampliação e difusão dos

Em 2006, o total de países membros do BID é de quarenta e sete, sendo que os membros denominados mutuários são os países da América Latina e Caribe, no total de vinte e seis. Os demais países, excetuando os Estados Unidos¹⁰⁴ e Canadá (estes países são considerados não-mutuários), são países da Europa e Ásia¹⁰⁵. O BID é uma das três instituições que formam o Grupo Interamericano de Desenvolvimento, as outras duas são a Corporação Interamericana de Investimento (CII) e o Fundo Multilateral de Investimento (FUMIN). O BID considera-se como o maior e mais antigo banco de desenvolvimento regional, tendo como objetivo permanente “[...] contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países membros regionais em vias de desenvolvimento” (BANCO INTERAMERICANO..., 1996, p. 5).

O BID atua em três âmbitos que são: financiamento¹⁰⁶, cooperação e assistência técnica aos países membros. O financiamento é direcionado a projetos que visem o desenvolvimento¹⁰⁷. A cooperação com os países membros, por sua vez, está relacionada à orientação de políticas de desenvolvimento a fim de possibilitar uma melhor utilização de recursos. A assistência técnica envolve a preparação, financiamento e execução de projetos e planos de desenvolvimento, estudo de prioridades e formulação de projetos específicos (BANCO INTERAMERICANO..., 1996). Além de suas atividades de crédito e

excedentes americanos, através do livre ingresso dos investimentos privados, que ficou conhecido pela ‘Política da Porta Aberta’”.

¹⁰⁴ Conforme (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a), o “[...] poder de voto dos países membros do BID depende do montante de recursos subscritos no capital ordinário da instituição. O convênio constitutivo do Banco assegura a posição de acionista majoritário aos países membros mutuários como grupo”. O poder de voto em 2006 tem a seguinte distribuição: os 26 países da América Latina e Caribe, contam com 50,015% de votos; Estados Unidos, 30%; Canadá, 4%; os 16 países membros europeus, Israel e a República da Coréia, 10,98%; e Japão, 5%.

¹⁰⁵ Países membros do BID até 2006: Alemanha, Argentina, Áustria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, El Salvador, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Israel, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, República da Coréia, Suécia, Suíça, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a).

¹⁰⁶ O BID realiza empréstimos tanto para os governos americanos quanto para empresas privadas. O Brasil consta como o país que mais recebe financiamentos. No Brasil o BID tem 50% de projetos em execução em 2006, enquanto que o BM financia cerca de 33,3% dos projetos (REDE BRASIL, 2006).

¹⁰⁷ As operações do BID classificam-se em: empréstimos de investimento, empréstimos de apoio a reformas de política, empréstimos ao setor privado, programa de empreendedorismo social, empréstimos de emergência, garantias, programas de cooperação técnica, mecanismos de preparação de projetos e doações (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a).

financiamento, o BID elabora pesquisas e divulga conhecimentos relativos a temas pertinentes ao desenvolvimento e para discussão de políticas. As publicações e divulgação da produção do BID incluem estudos, livros, relatórios, informativos, boletins, incluindo programas de treinamento, conferências e seminários de acordo com sua missão e objetivos (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a).

As atividades do BID são orientadas pelos seguintes dispositivos institucionais: a) Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 1959, documento que estabeleceu os objetivos permanentes da instituição; b) os acordos periódicos que promovem o aumento dos recursos financeiros negociados entre os países membros e a instituição, que também estabelecem os objetivos e as prioridades do banco ao longo de um período plurianual (o documento em vigor é o relativo à Oitava Reposição de Capital); e c) o processo de tomada de decisões sobre temas de políticas emanados da Direção Executiva (BANCO INTERAMERICANO..., 1999).

Em 1994, com o documento denominado “Oitava Reposição de Recursos”, derivado da Assembléia de Governadores¹⁰⁸, os recursos financeiros do BID foram aumentados e foram mudadas suas prioridades operacionais. Neste documento, que também rege as ações da instituição, foram estabelecidas quatro grandes prioridades para as operações do Banco: a) redução da pobreza e equidade social; b) crescimento ecologicamente sustentável; c) modernização do Estado e d) integração regional (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a). Nos marcos da “Oitava Reposição de Capital”, foi elaborada uma série de estratégias institucionais que visam atender aos principais objetivos da instituição e, por conseguinte, regem o programa de empréstimo do BID a partir daquele período. Estas estratégias são: a) a estratégia institucional e as estratégias específicas para cada um dos objetivos fundamentais, a saber, as quatro prioridades descritas acima; b) estratégias individuais elaboradas para cada uma das áreas prioritárias de acordo com a Estratégia Institucional; c) as estratégias setoriais e; d) as estratégias de país¹⁰⁹ (BANCO

¹⁰⁸ Conforme o BID (2006a), “a Assembléia dos Governadores do BID, autoridade máxima do Banco, tem a responsabilidade de governar a instituição. Cada país membro designa um governador, cujo poder de voto é proporcional ao capital subscrito ao Banco pelo país. A Assembléia de Governadores delega grande parte das suas responsabilidades à Diretoria Executiva, responsável pela supervisão das atividades diárias do Banco. Os Diretores Executivos são nomeados por um mandato de três anos, na sede do BID, em Washington, D.C”.

¹⁰⁹ As estratégias de país, são preparadas para cada um dos países membros, apresentam as orientações para as operações financiadas pelo BID, sendo elaboradas conforme o ciclo eleitoral de cada país. Estas estratégias contemplam a situação econômica, a estratégia de desenvolvimento do BID nos principais

INTERAMERICANO..., 2006a).

A Estratégia Institucional publicada em 1999 determinou os marcos políticos e estratégicos em que o BID se pauta para realizar suas atividades de financiamento, cooperação e assistência técnica. Este documento, intitulado “Renovando o Compromisso de Desenvolvimento: relatório do grupo de trabalho sobre Estratégia Institucional”, faz recomendações e dispõe sobre as estratégias do Banco para cada um dos seus objetivos. A partir deste documento, o BID estabeleceu seus dois objetivos fundamentais: 1) crescimento econômico sustentável e 2) redução da pobreza e equidade social. O cumprimento desses objetivos se dariam em quatro áreas prioritárias: a) desenvolvimento social; b) modernização do Estado; c) competitividade e d) integração regional. Além destas áreas prioritárias, constam, ainda os objetivos relativos ao meio ambiente, considerados como de caráter transversal (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b).

As estratégias setoriais contemplam vários temas perfazendo aproximadamente vinte e cinco setores. Entre estes setores ou áreas estão: a educação superior, a reforma da educação primária e secundária e a utilização de fundos de inversão social como instrumento de luta contra a pobreza (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a).

5.2.1.1 Departamento de Desenvolvimento Sustentável

Dentre as funções realizadas nas suas várias instâncias, as relacionadas ao Departamento de Desenvolvimento Sustentável é de especial interesse para esta dissertação. Este Departamento tem por função contribuir para o cumprimento dos objetivos estratégicos do BID via assessoramento técnico das equipes de projetos, análises qualitativas das operações e avaliação do impacto ambiental e social das mesmas. A estrutura do Departamento de Desenvolvimento Sustentável pauta-se em cinco temas que são: 1) recursos humanos e desenvolvimento social; 2) meio ambiente e recursos naturais; 3) infra-estrutura, mercados financeiros e empresa privada; 4) Estado, governabilidade e sociedade civil; e 5) tecnologia de informação para o desenvolvimento. As divisões e unidades que interessam a esta dissertação estão localizadas na área de Recursos Humanos

setores e o programa do Banco para os próximos anos em cada país (BANCO INTERAMERICANO..., 2006a).

e Desenvolvimento Social: a) Divisão de Desenvolvimento Social; b) Unidade de Pobreza e Desigualdade; c) Unidade de Educação e d) Unidade para Igualdade de Gênero no Desenvolvimento¹¹⁰.

As ações do BID, nas referidas unidades, são realizadas conforme as orientações de sua Estratégia Institucional. Em razão disso, considera-se importante a análise de alguns dos documentos de estratégia da instituição visando apreender suas orientações e justificativas em relação à educação das mulheres e meninas.

5.2.2 Documentos de Estratégias do BID: conceitos, fundamentos, orientações políticas e a importância da educação das mulheres.

Os documentos de estratégia do BID referentes ao crescimento econômico sustentável, a redução da pobreza e promoção da equidade, modernização do Estado e desenvolvimento social são relevantes para esta dissertação pois expressam as análises, direcionamentos políticos e posicionamentos da instituição em relação ao desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe. No seu conjunto, os documentos apresentam-se como instrumentos de orientação política para estes países, uma vez que delimitam o que, como e onde o Banco determina que serão efetivados os empréstimos financeiros e a assistência técnica aos países da região. Neste sentido, compreender algumas de suas estratégias é de suma importância para apreender como esta agência de financiamento multilateral aborda a questão da educação das mulheres, bem como qual a importância que esta assume nas políticas da instituição.

Estudam-se os documentos mencionados para destacar qual a relação que se estabelece entre a modernização do Estado, crescimento econômico e desenvolvimento

¹¹⁰ Anteriormente denominada Unidade da Mulher e Desenvolvimento, a Unidade para Igualdade de Gênero no Desenvolvimento, tem a missão de fortalecer a contribuição da mulher ao desenvolvimento e garantir sua participação equitativa nos programas que são financiados pelo BID, assim como promover a participação das mulheres nos benefícios do desenvolvimento. As áreas de atuação desta unidade direciona-se para aumentar a participação da mulher na vida pública e civil pelos seguintes meios: a) fortalecimento da capacidade de liderança das mulheres em programas que beneficiam e apoiam a família e crianças. b) programas relacionados a temas sobre a pobreza e equidade social, como saúde, educação e violência doméstica; e c) integrar a perspectiva de gênero nas operações do Banco e incorporar as mulheres como participantes e beneficiárias dos projetos e programas que contam com o seu apoio. A referida unidade do BID desenvolve suas ações em relação a cinco temas considerados como prioritários, que são: a) questões de gênero nos marcos da pobreza; b) violência doméstica; c) saúde reprodutiva; d) liderança; e) governo e as reformas jurídicas (BANCO INTERAMERICANO..., 2006b).

social com a estratégia fundamental para reduzir a pobreza e promover a equidade social, buscando, também, evidenciar qual o significado da educação para o Banco neste processo.

Os documentos de estratégia do BID, intitulados “Crescimento Econômico Sustentável” e “Redução da Pobreza e Equidade Social”, ambos publicados em 2003, fazem parte da renovação das estratégias do Banco para suas operações nos países da América Latina e Caribe. Conforme os documentos, as novas estratégias da instituição são respostas aos desafios que estes países passaram a enfrentar, no período pós 1990, aos compromissos derivados dos encontros internacionais, incluindo os relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e à necessidade de assegurar o desenvolvimento na região. O novo marco estratégico da instituição “[...] propõe ações para melhorar o bem-estar da população da região, pondo ênfase especial nos setores mais pobres” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. ii). Em relação às duas estratégias contempladas nos documentos citados, o BID reforça a necessidade de haver um enfoque integral entre elas, por considerar que há dupla causalidade entre a redução da pobreza e o crescimento econômico sustentável (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b).

5.2.2.1 Crescimento Econômico Sustentável – 2003

Com relação às estratégias fundamentais do BID contempladas em documentos específicos, há uma relação de complementaridade entre ambos os documentos em pauta. No documento de estratégia “Crescimento Econômico Sustentável”¹¹¹ (2003a), o BID expõe que, “[...] para alcançar o crescimento econômico sustentável é necessário reduzir a pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 1). Esta afirmação justifica-se, segundo o documento, já que o crescimento econômico gera o fluxo de recursos que são necessários para a geração de emprego e renda e para o financiamento de programas orientados para a redução da pobreza. Considerando que a desigualdade limita o potencial de um país para o crescimento, salienta-se que é preciso dar atenção aos níveis de desigualdade em esferas como o capital humano e o acesso aos ativos produtivos dos pobres. Ambos os fatores contribuem para a geração de maiores oportunidades para que os

¹¹¹ Título original: “*Crecimiento económico sustentable*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

pobres se integrem em atividades econômicas, o que, por sua vez, contribui para o crescimento. Assim, “[...] os avanços na redução da pobreza e na promoção da equidade constituem uma meta de desenvolvimento econômico e social fundamental” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 1). As estratégias de desenvolvimento para a região latino americana e caribenha devem incluir políticas para o crescimento e ações específicas direcionadas para a população mais pobre, para os grupos excluídos e para áreas geográficas de baixa renda (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a).

Ao definir a estratégia para o crescimento econômico sustentável, o BID expõe sobre as causas do baixo crescimento econômico da região. Entre elas estão os baixos níveis educacionais e de capital humano. Ambas estão “[...] limitando as possibilidades de modernização tecnológica e de aumento da produtividade especialmente dos mais pobres” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 1). As outras causas são a baixa qualidade das instituições públicas, inadequação das políticas macroeconômicas, a debilidade do sistema financeiro, a baixa qualidade da infra-estrutura física e ambiente internacional adverso. Diante destas causas, as ações que o BID se propõe desenvolver para impulsionar o crescimento econômico na região latino americana e caribenha são as seguintes: a) fortalecer as instituições para a estabilidade econômica; b) melhorar as condições de competitividade para o desenvolvimento das atividades produtivas, enfatizando o ambiente institucional e econômico; c) aumentar a qualidade e a cobertura da educação e da saúde para promover o capital humano e o desenvolvimento social; d) fortalecer as instituições públicas e melhorar o ambiente político nos marcos da modernização; e) promover a integração regional e o posicionamento internacional dos países da região (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a).

Na área educacional em específico, as propostas do BID são para aumentar a qualidade e a cobertura da educação para promover o capital humano e o desenvolvimento social. O documento em questão assinala que o fortalecimento dos setores sociais não é somente necessário para a redução da pobreza, mas, também, para a promoção do desenvolvimento econômico. Seus objetivos nessa área visam a acelerar o progresso da educação, promover o acesso aos serviços de educação, saúde e habitação e “[...] consolidar uma convivência baseada no respeito e que propicie o desenvolvimento do capital social” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 17). Segundo o documento, a ênfase prioritária do Banco é “[...] o progresso social como condição para o desenvolvimento econômico mediante a consolidação do processo de reformas setoriais em

educação, saúde e habitação” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 17). A melhoria das condições nessas três áreas “[...] aumentam a produtividade da força de trabalho e levam ao crescimento da renda, com impacto sobre o aumento da produção e consumo” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 17).

5.2.2.2 Redução da pobreza e promoção da equidade social – 2003

No documento de estratégia “Redução da pobreza e promoção da equidade social”¹¹² (2003b), o objetivo fundamental do BID é o de impulsionar os avanços na redução da pobreza, “[...] através da atenção às causas que a originam, promovendo a inclusão e uma maior equidade social como elementos essenciais ao desenvolvimento” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 1).

Para o BID (2003b, p. 6), a pobreza tem um caráter multidimensional que deriva não só de condições financeiras para satisfazer as necessidades básicas, como de um baixo desenvolvimento humano e “[...] incapacidade para evitar e enfrentar choques adversos que impactam negativamente na renda e nos ativos, vulnerabilidade frente a problemas sociais, e restrições para participar econômica, política e socialmente em igualdade de condições”. Assim, para o BID, é necessário efetivar uma estratégia integral de redução da pobreza com ações específicas nas causas que a geram de acordo com o conceito de pobreza que adota. Considera que “[...] uma estratégia integral contra a pobreza requer um conjunto coerente de ações nos âmbitos econômico, social e político que assegurem que os benefícios do crescimento cheguem à população em situação de pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 6).

Expõe o documento (2003b, p. 7) que há dois tipos de requisitos necessários para o combate a pobreza: os requisitos gerais e os requisitos específicos. Os gerais “[...] são aqueles concernentes ao crescimento econômico sustentável, à estabilidade macroeconômica e à governabilidade democrática”. Os requisitos específicos, por sua vez, dizem respeito a ações que são dirigidas para o “nível micro” e que promovam a equidade social, contribuindo para que os pobres se beneficiem e participem do crescimento. Neste

¹¹² Título original: “*Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

sentido, estas ações precisam gerar oportunidades econômicas, promover o desenvolvimento humano, diminuir a vulnerabilidade e a exposição dos pobres aos problemas sociais, bem como eliminar a exclusão política e social (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b).

Consta no documento em questão que a criação de oportunidades econômicas para os pobres prescinde, entre outros fatores, de incrementar o acesso dos pobres aos mercados produtivos por meio de ações para melhorar os sistemas de regulamentação do mercado de trabalho, incluindo investimentos na mulher¹¹³. Para o BID (2003b, p.10), investir na mulher, “[...] no desenvolvimento de suas capacidades e em suas oportunidades de acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas – além dos efeitos diretos de seu bem-estar, potencializa a efetividade das inversões em infra-estrutura física e social”. A justificativa é que “[...] os recursos econômicos sob o controle das mães, como o acesso a terra e a insumos agropecuários ou a renda de trabalho, afetam positivamente e em maior medida o nível nutricional da família do que os recursos e renda em mãos dos pais”. Portanto, “[...] elevar o *status* social e econômico da mulher contribui tanto para uma maior equidade social como para a redução da pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 11). Assinala-se que a baixa qualidade na educação e na saúde, bem como o baixo nível de acumulação de capital humano, “[...] contribuem para a transmissão intergeracional da pobreza e a desigualdade” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 12).

As orientações políticas do BID (2003b, p.12) para a educação e saúde partem do princípio fundamental de que as políticas e programas sociais devem se comprometer “[...] com metas de equidade e qualidade em educação e saúde, particularmente para os pobres”. Dentre os programas exemplares que contribuem para aumentar a equidade, a eficiência e a efetividade do gasto com os setores de educação e saúde, estão aqueles dirigidos a incentivar a demanda e investimento dos pobres nestes serviços. Assim, programas como o

¹¹³ A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas de atuação do BID na América Latina e Caribe teve como antecedente o documento de política denominado “A Política Operativa sobre a Mulher e o Desenvolvimento” de 1987. Com este documento, o BID se comprometeu a identificar as necessidades das mulheres em relação ao desenvolvimento, “[...] dentro de seus objetivos gerais de promover o desenvolvimento econômico e social, o Banco assistirá aos países membros em seus esforços por atingir uma maior integração das mulheres em todas as etapas do processo de desenvolvimento e melhorar sua situação socioeconômica” (BANCO INTERAMERICANO..., 1987, p. 4). Um dos objetivos da política do Banco, dentro de seus objetivos gerais, é o “[...] de fomentar o desenvolvimento econômico e social, o Banco, por meio de seus programas de empréstimos e cooperação técnica, ajudará aos países membros em seus esforços para atingir uma maior integração da mulher em todas as etapas do processo de desenvolvimento e a melhorar sua situação econômica” (BANCO INTERAMERICANO..., 1987, p. 4).

Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, no Brasil¹¹⁴, e o *Progres*a¹¹⁵ no México, são citados como programas essenciais para o alívio e combate a pobreza estrutural e a desigualdade. No documento em pauta, o BID salienta que a promoção do desenvolvimento e empoderamento da mulher são cruciais para a redução da pobreza. Expõe que “[...] a educação da mãe é a chave para que as crianças alcancem níveis de nutrição e educação adequados, melhora na saúde de toda a família e, além disso, está associada a baixas taxas de fertilidade na região” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 12). Acrescenta que tanto a atenção à demanda de serviços de saúde para a saúde reprodutiva e “[...] ações orientadas a elevar o nível educativo das meninas, adolescentes e mulheres em idade reprodutiva, são fatores importantes para romper com a transmissão intergeracional da pobreza e reduzir a mortalidade infantil e materna”.

5.2.2.3 Para Sair da Pobreza – 1998

As considerações do BID sobre a pobreza, constante no documento de estratégia de 2003, reforçam e complementam as análises da instituição publicadas em 1998, no documento intitulado “Para sair da pobreza”¹¹⁶, que apresentou as análises da instituição e orientações de atuação interna acerca da pobreza e o que poderia ser feito para eliminá-la.

No documento de 1998, fez-se um balanço de sua atuação na região latino americana e caribenha, expondo que, nos anos de 1970, sua atividade tinha como foco a agricultura e o desenvolvimento urbano; nos anos de 1980, contribuiu para minimizar os problemas de financiamento para a região gerados pela crise da dívida externa; nos anos de 1990, assumiu a liderança na defesa dos programas de reformas econômicas nos países membros e por fim, “[...] em sua atualidade, o Banco está prestando mais atenção para a redução da pobreza que em qualquer outro momento de sua história” (BANCO

¹¹⁴ No Brasil, os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, incluindo outros programas como Cartão Alimentação e Auxílio Gás, foram unificados em 2004 no programa denominado Bolsa Família. Este é um programa de transferência de renda mínima destinado a famílias em situação de pobreza, estas só recebem o benefício se em contrapartida matricularem e manterem as crianças na escola (BRASIL, 2007).

¹¹⁵ *Programa de Educación, Salud y Alimentación.*

¹¹⁶ Título original: “*Para salir de la pobreza: el enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

INTERAMERICANO..., 1998, p.3).

Conforme o documento de 1998, a região latino americana e caribenha teve um crescimento da pobreza e aumento na desigualdade de renda nos anos de 1990. A pobreza, a partir do período indicado, passou a se concentrar em grupos e setores específicos da população, “[...] a pobreza é cada vez mais urbana (mesmo que a rural é todavia mais grave). A pobreza é cada vez mais comum entre as mulheres, se transmite de pais a filhos e se concentra em certos grupos étnicos e raciais” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 4). Ao considerando a pobreza, no período indicado, como mais complexa, o BID salientou, que para combatê-la, é necessário novas idéias e novos enfoques.

Neste sentido, o crescimento econômico sustentável “[...] é um dos pilares sobre os quais descansa a redução da pobreza a longo prazo”, no entanto, alerta o documento que somente o crescimento não é suficiente. É imprescindível investir nas pessoas “[...] para elevar seu nível de educação, capacitação e saúde. É necessário fazer esforços para ajudar os pobres a ganhar os meios que lhes permitam sair da pobreza e melhorar a qualidade de suas vidas” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 4). Aumentar a participação dos pobres tanto em projetos específicos como nos processos de formulação de políticas públicas constituem a “[...] a base de uma estratégia exitosa para reduzir a pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 4).

A atividade do BID, conforme o documento de 1998, tem se concentrado mais em setores sociais, focalizando seus programas em áreas cujo impacto é maior para reduzir a pobreza. Ressalta o Banco que a ajuda que oferece aos países membros em relação à assistência técnica, que consta na sua agenda de investigações, boas práticas, bem como estudos e informações públicas, é quase mais importante que o próprio sistema de empréstimos, “[...] o diálogo que o Banco mantém com os governos sobre aspectos de promoção e investigação pode ajudar a estabelecer prioridades e mudar percepções, ao qual faz que o impacto sobre a pobreza seja em realidade muito maior que o valor de seu financiamento” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 5).

O BID (1998) considera que a pobreza não é somente uma condição econômica, mas uma condição humana, visto que a pobreza é a falta de capacidades e oportunidades para que se mudem as condições econômicas relativas a carências de bens e serviços necessários para a existência. Na pobreza, a boa saúde, a longevidade e a educação são alguns dos elementos que não estão presentes na vida do pobres. Não se pode calcular em “moeda corrente” a dimensão humana da pobreza.

No documento, o BID assinalou que, para reduzir a pobreza, deve-se concentrar energias e recursos onde são maiores os impactos. Investir na pobreza, por meio de investimento nos recursos humanos, é uma das formas mais efetivas para romper com o ciclo da pobreza crônica. Contudo, ressalva o BID que o problema não é aumentar os gastos públicos com educação e saúde, mas distribuir o gasto social para beneficiar os pobres. Portanto, os sistemas que prestam serviços à população “[...] devem oferecer um acesso equitativo a serviços de qualidade e dedicar mais recursos à saúde e educação básicas em vez de outorgar subsídios cada vez maiores às universidades ou oferecer serviços complexos de atenção, que beneficiam de maneira indevida aos grupos de alta renda (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 17).

No documento “Para Sair da Pobreza” (1998), os requisitos em relação à educação devem ser a qualidade educacional e a educação das mulheres¹¹⁷. Quanto à educação das mulheres, refere que “[...] se há demonstrado que a educação das mulheres tem efeitos muito poderosos sobre a pobreza. quanto mais elevado é o nível educativo da mulher maiores serão os níveis de nutrição e educação de seus filhos”. Educar as mulheres, para a instituição é de extrema importância porque “[...] investir na educação das mulheres é uma forma de romper a trágica transmissão intergeracional da pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 18).

Para o documento em questão, o êxito dos programas de redução da pobreza dependem “em que” são executados. Neste sentido, expõe que a focalização certa, a descentralização e a adequada informação para o desenho de políticas afetam a sustentabilidade dos programas a longo prazo. Assim, “[...] para maximizar o impacto de recursos escassos, é importante focalizar as inversões nos pobres. Características tais como o gênero, a idade, a etnicidade e, ainda a localização geográfica têm mostrado ter uma forte

¹¹⁷ A partir de 1994, com o Oitavo Aumento Geral de Recursos, foi reiterada a importância da presença da mulher nas operações financiadas pelo BID, em especial na sua atuação para mitigar a pobreza e promover a igualdade social. A prioridade, a partir daquele período, no que se refere à mulher, foi a de incluir o enfoque de gênero na educação e formação do capital humano, saúde, nutrição e planejamento familiar entre outras áreas. Na Estratégia Institucional de 1999, “[...] o Banco renovou o compromisso de promover a participação da mulher e de grupos socialmente excluídos como parte de seus objetivos principais de redução da pobreza e promoção da equidade social e o crescimento econômico sustentável (BANCO INTERAMERICANO..., 1999, p. 17). Além do documento de política “A Política Operativa sobre a Mulher e o Desenvolvimento” de 1987, o Banco conta com os documentos de “Planos de Ação sobre a Mulher e o Desenvolvimento” elaborados a partir de 1991. Em 2003, foi aprovado o primeiro “Plano de Ação para a Incorporação de Gênero (GAP)”, para o período 2003-2005, com o objetivo geral aumentar o “[...] foco sobre a igualdade de gênero e a plena participação da mulher em todas as esferas de atividade do Banco, contribuindo assim para a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico na região” (BANCO INTERAMERICANO..., 2004a).

correlação com a pobreza” (BANCO INTERAMERICANO..., 1998, p. 18). As mulheres, as crianças e os grupos indígenas são os setores mais significativos para se concentrar os esforços. Em referência às mulheres, o documento expõe que uma estratégia para reduzir a pobreza precisa garantir o acesso das mesmas aos recursos econômicos como crédito, capacitação e serviços para a infância. É necessária, também, a adoção de medidas para reverter a discriminação e a segregação da mulher nos mercados de trabalho e na educação. Inclui, ainda, a necessidade de melhorar a atenção da saúde materna por esta ser uma das vias para melhorar a probabilidade de que a próxima geração seja mais saudável e produtiva. Em relação às crianças, é preciso melhorar os serviços de educação pré-escolar, primária e secundária, bem como os serviços básicos de saúde para as crianças (BANCO INTERAMERICANO..., 1998).

As disposições do BID em relação ao crescimento econômico e à redução da pobreza e equidade social são objetivos complementares, tal qual afirma a instituição. No entanto, conforme ressalva o documento de estratégia “Crescimento econômico” (2003a), mesmo que os dois objetivos fundamentais de crescimento e redução da pobreza sejam complementares, não existe uma relação automática entre eles. Por isso, há necessidade de seleção e orientação de instrumentos de política para que os benefícios do crescimento cheguem aos pobres (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a). Depreende-se desta afirmação que o papel do Estado frente aos objetivos fundamentais do BID é o de viabilizar as condições para gerar o crescimento econômico e simultaneamente reduzir a pobreza. Neste aspecto, no documento de estratégia intitulado “Modernização do Estado”, a instituição explana sobre as necessidades das reformas políticas e sobre as funções esperadas do Estado na conjuntura do início do novo século.

5.2.2.4 Modernização do Estado – 2003

Consta no documento “Modernização do Estado”¹¹⁸ de 2003 que os países da América Latina precisam sofrer um processo de reformulação do Estado, visto que há uma relação deficiente entre o Estado e o mercado e entre o Estado e a cidadania. Esta

¹¹⁸ Título original: “*Modernización del Estado*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

deficiência “[...] tem se traduzido em uma erosão das possibilidades de um desenvolvimento sustentável e equitativo” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003c, p. i). A modernização do Estado é concebida pelo BID como sinônimo de reforma do Estado, esta imprescindível para consolidar a governabilidade democrática. O desenvolvimento sustentável e equitativo só é possível mediante um Estado que seja democrático, moderno e eficiente. Estes três requisitos são necessários para o Estado promover o crescimento econômico, dentro de uma regulação condizente com o funcionamento dos mercados, “[...] que garanta um ambiente de estabilidade macroeconômica, que seja capaz de adotar políticas econômicas e sociais apropriadas para a redução da pobreza e a conservação do ambiente, e que implemente essas políticas de maneira eficiente, transparente e responsável” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003c, p. 2). A proposição do BID é reformar o Estado para a expansão do mercado, assegurando que haja um sólido consenso político em torno do processo de reforma. As áreas de ação do BID na sua estratégia para a modernização do Estado são as relacionadas ao sistema democrático, ao Estado de direito e às relações entre o Estado, o mercado e a sociedade. Os objetivos para a área denominada de “Sistema Democrático” são proporcionar maior estabilidade política, melhorar o ambiente para investimento e crescimento, o que inclui, também, a melhora no sistema de representação dos pobres e setores excluídos do processo de formulação e execução de políticas públicas. Quanto ao “Estado de Direito”, objetiva aumentar a seguridade jurídica, que é concebida como indispensável para o investimento e o crescimento, incluindo aumentar a cobertura e acesso dos setores excluídos à justiça. A área “Estado, Mercado e Sociedade” visa melhorar as instituições e políticas a fim de promover a competência e o desenvolvimento, por serem são indispensáveis para o crescimento econômico sustentável e a ampliação de oportunidades dos pobres, sendo que o desenvolvimento de mercados mais abertos e dinâmicos favorece a inclusão dos setores da população excluída (BANCO INTERAMERICANO..., 2003c).

Apreende-se que, nas três estratégias do BID descritas acima, prevalece a defesa de uma economia de mercado liberalizada, cuja consumação só é possível de ser efetivada se o Estado democrático for eficiente em promover ambiente propício para o desenvolvimento econômico, que requer estabilidade política, seguridade jurídica e instituições e políticas capazes de promover a competitividade e eficiência dos mercados. Nas orientações do BID, observa-se que o Estado democrático tem de estar aberto aos pobres, promovendo a inclusão política dos pobres, reconhecendo os direitos dos pobres e

grupos marginalizados e ampliando as oportunidades para os pobres.

A preocupação do BID com a pobreza denota que o envolvimento das agências multilaterais em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) não é somente um interesse da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio firmados na Cúpula do Milênio, de 2000 é um compromisso internacional destas organizações para atender a demandas sociais geradas na fase atual do desenvolvimento capitalista.

5.2.2.5 Desenvolvimento Social – 2003

A vinculação e o comprometimento do BID com os ODM explicitam-se no documento de estratégia intitulado “Desenvolvimento Social”¹¹⁹, também publicado em 2003. No documento, a instituição expõe que a referida estratégia para o desenvolvimento social responde aos seguintes aspectos: a) promoção do crescimento; b) melhora do bem-estar e o combate à pobreza e à desigualdade na região da América Latina e Caribe; e c) ao compromisso dos países em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d).

O termo desenvolvimento social para o BID, de acordo com o documento de estratégia “Desenvolvimento Social”, está relacionado aos investimentos em capital humano e social o que “[...] inclui ações em saúde e nutrição, educação, habitação, mercados de trabalho, que ampliam as capacidades e oportunidades dos indivíduos, assim como ações para promover a inclusão social e combater os males sociais, que enriquecem o tecido social necessário para o desenvolvimento humano” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 1).

O objetivo da estratégia pertinente ao desenvolvimento social é “[...] ajudar os países a acelerar o progresso social, por seus próprios méritos, para reduzir a pobreza e para promover o crescimento”. Segundo o BID (2003d) a referida estratégia satisfaz o objetivo para o desenvolvimento social, uma vez que conduz ao bem-estar de todos, especialmente dos pobres e excluídos. O documento enfatiza que as ações do BID

¹¹⁹ Título original: “*Desarrollo social*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

direcionar-se-ão à redução da pobreza e da desigualdade de oportunidades “[...] especialmente aquela baseada em gênero, etnia, raça e incapacidade, entre outros fatores” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 1).

A estratégia para o desenvolvimento social, conforme o BID, é guiada pelos conceitos de universalidade, solidariedade, eficiência e sustentabilidade. Em relação a estes termos, a instituição faz esclarecimentos quanto aos seus significados. A universalidade, no documento, significa que nada deve negar as oportunidades de satisfação das necessidades básicas “[...] dentro dos limites impostos pelas dimensões produtivas da economia” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 1). Portanto, defende a focalização, que favorece aos pobres e excluídos, via destinação de recursos a eles. A focalização “[...] é um instrumento para se atingir o acesso universal”. Como consta no documento, “[...] ao fazer os programas ‘na medida do usuário’, que exige modificar a provisão de serviços para responder ao entorno social e cultural destes, é uma ferramenta para promover o acesso universal em sociedades que são diversas étnica e culturalmente” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 1). O princípio da solidariedade, por sua vez, diz respeito aos setores públicos e privados em compartilhar o financiamento de programas sociais, “[...] a solidariedade motiva medidas redistributivas, entre as que encontram uma distribuição mais equitativa dos gastos sociais que tem o governo, para corrigir desigualdades que resultam das falhas do mercado” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 1). A eficiência diz respeito à destinação de recursos para alcançar os melhores resultados em termos do impacto das políticas sociais. A sustentabilidade das ações sociais “[...] requer que a política social tenha amplo apoio doméstico e sentido de pertinência cidadã. A consulta a cidadania enquanto o desenho de políticas sociais e a ampla disseminação da informação dos resultados das políticas promove a transparência, ‘empodera’ os cidadãos e assegura a sustentabilidade” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 2).

A estratégia referente ao desenvolvimento social assinala que “[...] o centro da desigualdade e da pobreza se encontram na falta de acesso das pessoas pobres a serviços sociais básicos de qualidade, especialmente nos aspectos de saúde, educação e habitação” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 8). Esta compreensão leva a instituição a justificar sua orientação relativa à focalização das políticas e programas sociais nestas áreas. Depreende-se das exposições efetivadas no documento que a falta de acesso dos pobres a esses serviços tem por consequência a “transmissão intergeracional da pobreza”.

Em referência a este fenômeno social denominado “transmissão intergeracional da pobreza”, amplamente utilizado pela instituição, o documento expõe que é “[...] o processo pelo qual as desvantagens e condições desfavoráveis de vida dos pobres se transmitem de pais a filhos”, constituindo-se na “[...] causa medular da pobreza estrutural da Região” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 9). Os pobres, ao não terem oportunidades de investirem no capital humano de seus filhos, relegam a eles um futuro de pouca produtividade o que conduz os países a serem poucos produtivos e, com isso, a terem menos crescimento. Entretanto a transmissão intergeracional da pobreza pode ser interrompida via políticas e programas sociais que intervenham o mais precocemente possível na vida dos indivíduos. Esta intervenção precoce no “ciclo de vida” traduz-se no investimento que se faz no capital humano desde a infância, sobretudo por este ser o investimento que gera maiores benefícios. Para o BID (2003d, p. 5), os pobres também enfrentam dificuldades para romper com o ciclo da pobreza por motivos ligados aos débeis mercados de trabalho da região “[...] caracterizados por níveis altos de subemprego, informalidade e desempregos. Os mercados de trabalho débeis, especialmente para os trabalhadores não qualificados, freiam oportunidades potenciais de inclusão e mobilidade”.

Os argumentos da instituição para que os investimentos no capital humano sejam efetivados na infância são corroborados por afirmações que incluem a família como o principal agente envolvido na redução da pobreza. Por isso, os programas que constroem o desenvolvimento de capital humano precisam considerar que as famílias influem na formação precoce do capital humano. Contudo, as famílias precisam de maior atenção nas políticas e programas para reduzir a pobreza, especialmente em programas que as apoiem, como os programas de complementação de renda destinado aos pais para que invistam em seus filhos. Os investimentos no desenvolvimento da criança e na educação pré-escolar reduzem o custo do ensino primário, conforme o documento (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 10), quando as ações são dirigidas precocemente no desenvolvimento infantil, especialmente se forem focalizadas nos grupos “desvantajados”, há uma redução da desigualdade, porque “[...] promovem a saúde e, ao melhorar os resultados educativos, pode esperar-se que a longo prazo melhorem as perspectivas de emprego e reduzam a delinquência”.

Na sequência das exposições da instituição sobre a necessidade de se investir nas famílias, centra a atenção ao papel que as mulheres desempenham como beneficiárias diretas dos programas de transferência de renda, “[...] a evidência demonstra que um maior

acesso das mulheres pobres a recursos e seu maior controle sobre eles, redundam em maior bem estar para seus filhos” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p.10).

Dos documentos de estratégias especificados acima, depreende-se que a conjuntura econômica e social da América Latina e Caribe, para o BID, sofre sérios problemas ligados à gestão administrativa dos governos da região. A ineficiência estatal na provisão de serviços públicos à população bem, como na promoção de um ambiente propício ao mercado tem relegado os mais necessitados, os mais pobres dentre os pobres, a se perderem em um ciclo de pobreza intergeracional. A pobreza, compreendida como carências de liberdades e oportunidades muito aquém do poder aquisitivo, é a justificativa para que os investimentos sejam direcionados a beneficiar parcelas específicas da população pobre, entre elas as mulheres e crianças, no sentido de engendrar o desenvolvimento do capital humano o mais precocemente possível. Por isso, as famílias, especialmente as mães, são indicadas como o centro de investimento mais adequado e com maiores possibilidades de trazerem benefícios futuros.

Reduzir a pobreza, para o BID, implica no desenvolvimento e implementação de governos democráticos que insiram politicamente os pobres e marginalizados. Investir nas famílias pobres e incluir politicamente os pobres são duas das proposições políticas que, para o BID, produzem maior impacto sobre a redução da pobreza. Observe-se que este investimento nos pobres é dar-lhes o mínimo para que possam ser considerados como indivíduos com oportunidades iguais. A saúde e a educação básica, então, são os ingredientes necessários para prover os pobres de condições para disputar, no mercado de trabalho, uma vaga de emprego.

Na questão de formação de capital humano, conforme os documentos acima, sobressai a educação como área em que os governos devem investir e, nesta área, o BID se propõe a colaborar com os países mutuários. A seguir, aborda-se o aspecto educacional como área de atuação setorial do BID.

5.2.3 A educação nos documentos de Estratégia do BID

As orientações do BID para investimento no setor educacional foram contempladas no documento de estratégia setorial intitulado “Reformas da Educação Primária e

Secundária na América Latina e Caribe”¹²⁰, publicado em 2000.

Neste documento, o BID (2000) concebe a educação como catalisadora do desenvolvimento, por isso é necessário melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação primária e secundária na região latino americana e caribenha. O documento estabelece os objetivos e estratégias para a atuação BID na educação a partir de 2000. Em conjunto com as análises educacionais efetivadas nos documentos de estratégia da instituição, compõe o referencial de políticas educacionais propostos por esta agência financeira multilateral.

Os empréstimos do BID para a área educacional iniciaram-se em 1965 especialmente dirigidos para a construção de infra-estrutura educacional. A partir da década de 1990, a agência mudou seu enfoque de empréstimos para apoiar a cobertura e expansão educacional na região, bem como melhorar a qualidade do ensino. Conforme o documento, um montante crescente de empréstimos tem sido destinado à renovação e expansão das escolas já instaladas e não a novas construções, equipamentos e materiais. No entanto, como expõe o documento, houve uma mudança nos empréstimos. Os empréstimos, que anteriormente aos anos de 1990 eram efetivados para equipamentos de laboratórios de ciência e tecnologia, passaram a ser empréstimos para livros de textos, tecnologia de comunicação e computação. O documento informa que o BID tem aumentado, também, o apoio ao desenvolvimento institucional e ao melhoramento de sistemas de informação e treinamento de professores e administradores. Portanto, a melhora da qualidade, e não a expansão em si, tem sido o enfoque principal dos empréstimos do BID, pós 1990 (BANCO INTERAMERICANO..., 2000).

De 1978 a 1993, o BID destinou 80% dos empréstimos para a educação no setor de educação primária. Desde 1994, começou a aumentar o seu apoio financeiro à educação secundária e técnica/vocacional, diminuindo seus empréstimos para a educação superior e para a ciência e tecnologia (BANCO INTERAMERICANO..., 2000). Esta mudança na natureza dos empréstimos para a área educacional é justificada pelo BID, afirmando que começou “[...] a entender com maior profundidade a natureza do processo educativo [...]” (BANCO INTERAMERICANO..., 2000, p. 44).

A mudança na abordagem do BID (2000, p. 6) para os empréstimos educacionais é explicada pela instituição como respostas às mudanças geradas na economia mundial, que

¹²⁰ Título original: “*Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

“[...] fizeram com que os sistemas educativos adquiram maior importância para o desenvolvimento econômico”. O crescimento econômico passou a necessitar de infra-estruturas nacionais com uma força de trabalho “[...] com sólidos conhecimentos de leitura, matemática e ciências, capacidade para solucionar problemas e assim como atitudes para a computação e a comunicação efetiva” (BANCO INTERAMERICANO..., 2000, p. 6). Mas, a importância da educação não se restringe a esse aspecto, como expõe o BID (2000, p. 6), com a modernização política e econômica da região, as escolas passaram a ter a responsabilidade de “[...] desenvolver uma cultura cívica que enfatize a tolerância, a cooperação e um sentido de comunidade mais amplo”. A esse respeito assinala que “[...] uma boa educação consta não só da boa aprendizagem de materiais, mas, também, de uma instrução que estimula uma maior consciência das regras básicas de cidadania e relações sociais, cuja prática deve iniciar-se a nível escolar”. Complementa o documento que “[...] dentro da região se conhece pouco ou não se leva a cabo com energia a tarefa de inculcar estes valores aos estudantes” (BANCO INTERAMERICANO..., 2000, p. 7).

Os requisitos educacionais para o crescimento e desenvolvimento econômico, mencionados acima, passaram a compor os objetivos educacionais que o BID, junto com as demais agências multilaterais e regionais analisadas nesta dissertação, propõem-se a promover na região latino americana e caribenha.

Conforme o documento de estratégia setorial do BID (2000), depois de uma década de reformas econômicas orientadas para o mercado, a região latino americana e caribenha está passando por um conjunto de reformas sociais e institucionais. Estas reformas, entre elas a reforma educacional, são consideradas pelo BID (2000, p. 8) como as mais difíceis de se realizarem. Concebe que a educação é o assunto social mais crítico por ser “[...] o catalisador mais importante para o desenvolvimento”. Por isso, é imperativo fazer uma reforma profunda no sistema educacional primário e secundário. Para o Banco, não há dúvidas sobre o papel da educação, ela é a chave para o desenvolvimento econômico por seu impacto sobre a redução da pobreza e as diferenças de renda. A “[...] educação é a incubadora natural e a salvaguarda da cidadania contemporânea e dos valores democráticos” (BANCO INTERAMERICANO..., 2000, p. 8).

Neste contexto, sob o imperativo da educação como catalisadora do desenvolvimento, as reformas precisam dirigir-se para a melhora da qualidade educacional. O termo “qualidade” apresenta muitas definições. Para o BID (2000, p. 11), a definição mais importante é a que corresponde aos “resultados e aprendizagem”, conforme os

estudantes adquiram conhecimentos e habilidades que a sociedade necessita.

A equidade na educação também é um objetivo “chave” para o BID (2000), já que os dados revelam uma discrepância nos resultados da educação entre distintas classes sociais. Enquanto 60% de jovens da classe de alta renda concluem, pelo menos, nove anos de estudo, somente 20% de jovens de baixa renda os concluem. O documento sublinha que mesmo que o processo de universalização da educação básica esteja quase alcançado e haja um rápido avanço no ensino secundário, ainda 20% dos recursos educacionais nos países se destinam a apenas 5% da população que ingressa na universidade (BANCO INTERAMERICANO..., 2000). Depreende-se que a equidade educacional para o Banco é diminuir as diferenças educacionais entre os extratos da população de alta e baixa renda, via focalização dos gastos públicos com a educação básica, em seguida com a educação secundária, uma vez que nestes níveis de ensino que a população pobre se localiza.

As cinco áreas críticas de reforma para melhorar a qualidade e aumentar a equidade estão relacionadas a: 1) formação de professores; 2) a reforma da gestão escolar com ênfase na autonomia e trabalho em equipe; 3) materiais didáticos adequados; 4) uso da tecnologia da informação para melhorar o ensino e satisfazer as demandas do mercado de trabalho; 5) focalizar esforços na pré-escola, especialmente nas populações marginalizadas (BANCO INTERAMERICANO..., 2000).

As proposições educacionais do BID (2000) foram reforçadas nos vários documentos de estratégias institucional publicados em 2003, conforme discussão realizada na seção anterior. Nestes documentos, o BID comprometeu-se a ajudar os países da região a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relativos à educação com ênfase nos objetivos de equidade e qualidade ajustados às condições de cada país. De acordo com o documento (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d), o Banco apoiará a educação secundária, porém não se descuidará do compromisso permanente com a educação primária. Em relação ao ensino primário, refere que promoverá o direito da população marginalizada ao acesso e permanência nesta modalidade de ensino nas regiões que estão em risco de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No que concerne à educação secundária, a instituição se propõe a auxiliar os governos a cumprir os objetivos de desenvolvimento envolvendo, pelo menos, 75% dos jovens que freqüentem a educação secundária. Neste propósito, também, financiará os custos de capital para ampliar o acesso com ênfase no melhoramento da qualidade, maior equidade e eficiência, financiamento sustentável e melhor gestão escolar.

Para o BID (2003d), o financiamento da reforma educacional centrar-se-á na escola, procurando “reavivá-la” como esfera ativa de administração, inovação e responsabilidade social por meio de maior autonomia, participação ativa da comunidade, descentralização e participação judiciosa do governo local. Compromete-se, ainda, a aumentar o apoio à capacitação dos professores antes e durante seu serviço (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d).

Conforme documento de estratégia “Redução da pobreza e promoção da equidade social”, de 2003, “[...] dado que o principal fator produtivo dos pobres é seu trabalho, o fortalecimento da inversão em capital humano desde a infância até a vida adulta é um dos aspectos chaves para o combate à pobreza e à desigualdade” BID (2003b, p. 11). Para o documento, as políticas públicas têm, na educação, uma “área chave”, com maior potencial para reduzir a pobreza e as desigualdades. No entanto, sublinha o documento que a persistência da baixa qualidade no sistema de ensino da região, em que os indicadores de repetição, promoção e qualidade da educação dos pobres são inferiores, incluindo a debilidade da educação frente ao mundo do trabalho, constituem-se em “[...] obstáculos centrais para que os pobres não logrem beneficiar-se do alto retorno da educação de qualidade nem de melhores oportunidades de trabalho, o que limita fortemente o potencial de contribuição da educação à mobilidade social em muitos países da região” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003b, p. 11).

No documento de estratégia “Crescimento Econômico Sustentável”, de 2003, consta que as reformas em educação orientadas a melhorar a produtividade da força de trabalho centram-se nos seguintes aspectos: a) universalização da educação primária e secundária e incremento das oportunidades de acesso à educação “terciária”; b) melhoria da qualidade da educação; c) adaptação dos currículos educacionais às necessidades do mercado de trabalho; e d) reformas nos programas de educação técnica e vocacional em consonância com as necessidades do mercado de trabalho (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a).

Tanto a educação como o desenvolvimento do capital social são temas importantes para o BID. O capital social refere-se à forma de promover a inclusão social e reduzir os problemas sociais, sublinha-se que “[...] a redução da exclusão social, os conflitos sociais e comportamentos anti-sociais evita perdas econômicas e promove incentivo às atividades e inversão produtivas” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003a, p. 18).

Depreende-se que a função da educação para o BID são suas potencialidades para

gerarem, a longo prazo, não só o aumento da produtividade do trabalho dos pobres e sua inserção no mercado de trabalho, mas, sobretudo, como forma eficaz para romper com o ciclo da pobreza intergeracional e amenizar os ânimos da população pobre frente a suas condições existenciais. A educação, esclarece o BID, desempenha duas funções capitais que são: preparar a força de trabalho para responder às mudanças tecnológicas no setor produtivo e inculcar valores morais relativos à solidariedade e convivência mútua. Esta última é eficaz para evitar comportamentos anti-sociais e conflitos sociais, que são nocivos a uma sociedade democrática.

Em relação à educação das mulheres, os documentos de estratégias de atuação do BID explicitam que sua funcionalidade é a de promover condições para que estas intervenham na formação do capital humano de seus filhos. Educar as mulheres é o fator principal que poderá romper com a reprodução intergeracional da pobreza, como afirma o BID, “[...] as crianças prosperam com mães ‘empoderadas’” (BANCO INTERAMERICANO..., 2003d, p. 10).

A questão das mulheres é de relevância central para o desenvolvimento econômico e social da região latino americana e caribenha, como consta no documento intitulado “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e Caribe: desafios, ações e compromissos”¹²¹, publicado em 2004. Divulga um levantamento regional feito pelo BID sobre as conquistas em relação aos oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O objetivo voltado à igualdade de gênero e empoderamento das mulheres evidencia que há duas razões “poderosas” que justificam que a igualdade de gênero é importante para que as metas de desenvolvimento humano, contidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sejam alcançadas pelos países da região.

A primeira razão é o argumento da equidade, ou seja, alcançar a equivalência em níveis de bem-estar entre mulheres e homens e meninas e meninos “[...] é um objetivo de desenvolvimento por si mesmo” (BANCO INTERAMERICANO..., 2004b, p. 80). A segunda razão relaciona-se à “[...] conveniência estratégica de investir na igualdade de gênero como um instrumento para alcançar as outras metas de desenvolvimento humano” (BANCO INTERAMERICANO..., 2004b, p. 80). Para o BID (2004b, p. 80), há sinergias entre alcançar as metas da igualdade de gênero e o cumprimento dos demais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “[...] há uma série de mecanismos através dos quais o bem

¹²¹ Título original: “*Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos*”. As citações do referido documento, realizadas nesta seção, foram tradução nossa.

estar, os recursos e o controle que tenham as mulheres sobre as decisões se traduzem em melhorias no bem estar de outros membros da família, especialmente os filhos”. Estes mecanismos, indicados pelo BID, são explicados como de ordem biológica e social. Em relação à questão biológica, refere a vinculação entre o estado nutricional da mãe e o peso do recém-nascido, o que tem relações diretas com a mortalidade infantil. Os mecanismos de ordem social, para a instituição, dizem respeito à relação direta entre a escolaridade das mães e o estado de nutrição, saúde e escolarização dos filhos. Portanto, conclui o documento, “[...] nenhum dos outros objetivos poderá lograr-se plenamente”, se o objetivo da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres não forem atingidos (BANCO INTERAMERICANO..., 2004b, p. 80).

A partir das considerações precedentes observa-se uma consonância nos discursos efetivados pelo BID e pelo BM em seus documentos oficiais. Estes revelam que o projeto de sociedade respaldado nos princípios neoliberais são hegemônicos no interior de tais agências. Em específico a questão educacional, ambas as agências são contundentes em afirmar que a falta de qualidade e eficiência da educação são as responsáveis pelas condições que vive a população pobre nos países da América Latina e Caribe.

Ao analisar os discursos do BM e do BID, Deitos (2001, p. 52) enfatiza que “[...] há uma convergência e congruência na sustentação teórica de que existe uma inadequação educacional e há necessidade de uma adequação às novas exigências econômicas e sociais internas e externas”. Ao comparar a atuação de ambas agências financeiras nos países da região latino americana, o autor revela que “[...] o BID não se contrapõe efetivamente ao BIRD; apenas reforça a necessidade de direcionar política e economicamente empréstimos a esses países” (DEITOS, 2001, p. 140).

A similitude nos discursos, condicionalidades e nas políticas derivadas do BM e BID mostra que há uma convergência entre ambos os bancos no processo de financiamento, “[...] estes dois organismos estão política e economicamente convergindo, de modo geral, em relação ao financiamento externo, e portanto se constituem como instrumentos operacionais, financeiros e ideológicos dos interesses internos e externos hegemônicos” (DEITOS, 2001, p.157). As duas agências, BM e BID, apresentam “[...] padrões operacionais semelhantes e em muitos casos idênticos, somam-se ao requerimento de condicionalidades que se tornam cruzadas”. A condução pelo BID de sua política de financiamento ocorre “[...] de acordo com o conjunto de políticas setoriais e estruturais demandadas pelo BIRD e FMI (sob domínio político e econômico dos países

centrais G-7¹²²), das quais participa como agente multilateral, estratégico para a consolidação das mesmas” (DEITOS, 2001, p. 152).¹²³

Depreende-se das análises de Deitos (2001) que as agências multilaterais BM, FMI e BID reforçam-se reciprocamente quando constituem um parâmetro semelhante para realizarem suas operações de empréstimos e financiamento para os países da América Latina. Portanto, as reformas estruturais nos países de desenvolvimento capitalista periférico foram e são impulsionadas por estas agências financeiras internacionais, que, conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação, promovem a implementação de políticas sociais de acordo com os parâmetros neoliberais, cujo princípio articulador é a focalização nos grupos populacionais mais pobres e entre estes as mulheres.

Neste sentido, tem sido sistematicamente reproduzida, nos estudos das organizações multilaterais, a idéia de que, por serem as mulheres as mais afetadas pela pobreza, justificam-se as políticas estatais compensatórias e focalizadas neste grupo populacional. Assim, as políticas educacionais centradas na educação básica oferecem os conteúdos educacionais mínimos para a população, afinal, ler, escrever e calcular são suficientes para proporcionar a igualdade de oportunidades, e tem nos atuais discursos educacionais as mulheres e meninas como um dos grupos prioritários.

A apreensão da funcionalidade atribuída à educação das mulheres e meninas, na visão do BID e do BM, revela similaridades com a perspectiva da Unesco e do Unicef, ou seja, mantêm-se as funções reparadora, equalizadora e qualificadora. Ao buscar evidenciar a função ideológica da educação feminina, deve-se explicitar de forma contundente que, embora o BM e o BID, supostamente, tenham adotado uma abordagem “mais humana”, toda a retórica em favor do investimento em educação básica e sua importância para o desenvolvimento econômico e social, evidentemente, só podem centrar-se nos benefícios econômicos da educação. A educação, para estas agências, prevalece como uma forma de explicar que todo atraso econômico e a pobreza dos países periféricos se deve a ausência

¹²² Grupo dos sete países mais industrializados: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão.

¹²³ De acordo com Deitos (2001, p. 151), “[...] o BID sofreu maiores pressões, até o final da década de 80, para ajustar-se às decisões maiores do BIRD e FMI; e não para deixar de financiar projetos e programas, mas para que fosse aumentado seu rigor, no tocante aos objetivos maiores em relação às reformas que se entendiam necessárias nos países tomadores de empréstimos”. O governo dos Estados Unidos, em 1984, durante a reunião de aumento de capital, condicionou sua participação no aumento do capital da instituição à mudanças nas regras de atuação da agência. O resultado foi que o BID só poderia aprovar os projetos de empréstimos setoriais em regime de co-financiamento com o Banco Mundial. Dado o maior peso político do Banco Mundial, o BID teve suas operações condicionadas as regras estabelecidas pelo Banco Mundial.

de políticas educacionais eficazes para este nível de ensino. Ao deparar-se com países com políticas educacionais mais abrangentes, incorporando maiores parcelas da população no sistema de ensino, passam a culpar a qualidade da educação, pela ineficiência de seus conteúdos para o desenvolvimento econômico. De qualquer modo, o BM e o BID incorporam nos seus discursos que a educação, ou a forma como está sendo implementada nos países periféricos, não pode atender ao seu projeto de desenvolvimento enquanto não estiver inserida em uma economia gerida e regulada pelo mercado.

Conforme os documentos analisados, reforça-se a funcionalidade da educação feminina em qualificar as mulheres via conhecimentos escolares, competências e habilidades, vista como essencial para conter a reprodução da pobreza. A função da educação feminina, desde que as mulheres e meninas sejam incluídas na escola, por meio das políticas inclusivas e de ações afirmativas, está relacionada diretamente com a dimensão da reprodução social. Educar as mulheres, é para estas agências multilaterais de financiamento, um investimento de baixo custo e com grandes benefícios sociais, porque atua diretamente nas causas fundamentais da pobreza que é a sua reprodução intergeracional. Além deste benefício social, depreende-se que a defesa da educação das mulheres e meninas, por estas instituições, é uma forma de atender às demandas das políticas neoliberais, compensatórias, seletivas e focalizadas.

No próximo capítulo, nesta mesma linha de análise, procurar-se-á apreender a discussão feita no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) acerca do objeto em estudo.

6 A EDUCAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA DA CEPAL

O objetivo deste capítulo é apreender o posicionamento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) com relação à educação de mulheres e meninas. Para realizar o proposto, estrutura-se esta seção em duas partes. Na primeira, uma apresentação da agência faz-se acompanhar de um breve histórico da sua atuação na região latino-americana e caribenha. Na segunda, analisa-se como a Cepal, na qualidade de agência regional, vem desempenhando seu papel na elaboração de análises, formulação de propostas e recomendações de intervenção social tomando por base uma “perspectiva de gênero”, com a inclusão da educação das mulheres como pauta necessária para a análise das condições de desenvolvimento da região latino americana.

As fontes documentais utilizadas são: “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e o Caribe nos anos noventa”, 1990; “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, 1992; “Equidade e transformação produtiva: um enfoque integrado”, 1996; “Equidade, desenvolvimento e cidadania”, 2000; “Panorama Social da América Latina” de 2002/2003 e “Caminhos para a equidade de gênero na América Latina e Caribe”, 2004.

6.1 A COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)

A Cepal foi criada em 1948 com a proposta inicial de ser uma Comissão provisória da ONU cujo funcionamento seria de três anos (VITAGLIANO, 2004). Em 1952, efetivou-se como uma Comissão permanente da ONU. Foi fundada para contribuir e coordenar ações em prol do desenvolvimento econômico da América Latina e reforçar as relações econômicas entre esses países e as demais nações do mundo. Em 1984, os países caribenhos foram incorporados em sua área de abrangência e passou a ter entre seus objetivos a promoção do desenvolvimento social (CEPAL, 2005).

Representa uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas encarregadas de promover o desenvolvimento econômico e social de sua respectiva região. Atualmente, presta serviços a 33 governos da América Latina e Caribe, incluindo nações da América do

Norte e Europa, com as quais mantêm laços históricos, econômicos e culturais. No total, são 41 Estados Membros, incluindo mais 7 associados, territórios do Caribe que ainda não são independentes (CEPAL, 2006a).

A agência afirma atuar como um centro de estudos na região e colaborar com os Estados Membros em diversas instituições locais, nacionais e internacionais pela análise dos processos de desenvolvimento, por meio da formulação, seguimento e avaliação das políticas públicas. Ao realizarem as tarefas de análise e investigação, as divisões da Cepal prestam serviços de assistência técnica, capacitação e informação (CEPAL, 2006a).

A principal fonte de financiamento da agência é a ONU, que repassa as verbas recolhidas dos seus países membros, incluindo o financiamento que vem dos países membros da Cepal. Outra fonte de financiamento advém de programas das Nações Unidas focalizados e projetos vinculados a outras agências da ONU, como o Unicef e Pnud. Como salienta Vitagliano (2004), a Cepal não financia projetos práticos com suas verbas, como fazem o Banco Mundial e o FMI. Seu orçamento serve para custear os estudos de interesse geral, levantamentos diagnósticos entre outros.

Dentre a programação de atividades da Cepal está o exame da atividade econômica da América Latina por meio de reuniões bienais com os Estados Membros. Com base nos debates internos destas reuniões, elabora-se o Relatório Bienal, referência para pesquisadores vinculados à agência, já que expõe as principais diretrizes da instituição. Este Relatório, primeiramente, é apresentado na Conferência das Nações Unidas para depois ser divulgado como opinião institucional (VITAGLIANO, 2004).

A produção teórica elaborada nas várias divisões e oficinas da Cepal deve respeitar as diretrizes contidas no relatório bianual, a principal publicação da agência. Outra publicação anual é “Perspectivas Econômicas da América Latina”, que tem grande importância conjuntural. Apresenta um perfil da região e avalia o desempenho do ano anterior, traçando perspectivas para o próximo período. Outras publicações são os “Cadernos da Cepal”, que trata de textos para discussão sobre assuntos específicos e a “Revista da CEPAL”, que é uma referência fundamental para a difusão das idéias da Comissão (VITAGLIANO, 2004).

A Cepal é considerada como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. O método analítico da Comissão, desde seus primeiros anos, esteve pautado no método chamado “histórico-estrutural”. Este método tem como essência a análise da

forma como as instituições e a estrutura produtiva herdada de períodos anteriores condicionam a dinâmica econômica dos países “em desenvolvimento”, e geram comportamentos diferentes daqueles das nações mais desenvolvidas (CEPAL, 2006a).

Como assinala Bielschowsky (2000), a Cepal conta com um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana. A força explicativa deriva de um método essencialmente histórico e indutivo e de uma referência abstrato-teórica própria, ou seja, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino americano¹²⁴.

Cinco etapas na obra da Cepal, com duração de um decênio cada uma, são identificadas por Bielschowsky (2000). Estas etapas estiveram vinculadas a chamadas idéias-forças: 1) a industrialização (desde sua origem até os anos de 1950); 2) reformas necessárias para desobstruir a industrialização (anos 1960); 3) reorientação de “estilos” de desenvolvimento para a homogeneização social e para a diversificação exportadora (anos de 1970); 4) superação do problema do endividamento externo da América Latina, mediante o “ajuste com crescimento” (anos 1980); finalmente, 5) nos anos 1990, emergiu o novo enfoque baseado na transformação produtiva com equidade.

A Cepal é formada por oficinas e sedes sub-regionais que trabalham integradas com a sede localizada em Santiago do Chile. É constituída por várias divisões especializadas em vários temas. De especial interesse para este trabalho é a Divisão de Desenvolvimento Social, por contribuir ao programa de trabalho da instituição mediante o diagnóstico da situação social da população e de grupos específicos. Entre outras funções, estuda os impactos das políticas de desenvolvimento sobre o bem-estar e a equidade, contribui na investigação, e trabalha com assessoria e capacitação na formulação, gestão e avaliação de políticas, programas e projetos sociais (CEPAL, 2006a). Segundo Vitagliano (2004), a Cepal é uma das poucas instituições que tem metodologia de avaliação de políticas sociais (observa custos *versus* impacto).

¹²⁴ O enfoque histórico da Cepal foi instrumentalizado pela teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico, elaborada por Raúl Prebisch em 1949. Como explica Bielschowsky (2000, p. 20), “[...] em outras disciplinas das ciências sociais, como a lingüística e a antropologia, onde o ‘estruturalismo’ se origina, este tipicamente correspondeu a um instrumental metodológico sincrônico ou a-histórico. Diferentemente, na análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método ‘indutivo’ do que a uma ‘heurística positiva’. Daí resultam fundamentos essenciais para a construção da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas [...] em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições [...]”.

6.1.2 Unidade Mulher e Desenvolvimento da CEPAL

Dentre as unidades e serviços da Divisão de Desenvolvimento Social está a Unidade Mulher e Desenvolvimento. Por ocasião da realização da Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, sediada no México, em 1976, foi aprovado um Plano de Ação Mundial. Este documento configurou-se como o primeiro instrumento internacional destinado a promover, sistematicamente, a integração das mulheres no desenvolvimento. Considerando as diferenças existentes nas várias regiões, os Estados Membros das Nações Unidas decidiram que o Plano de Ação Mundial seria complementado por meio de diretrizes regionais (CEPAL, 2006b).

Em 1977, os países membros da Cepal elaboraram e aprovaram em Havana, o Plano de Ação Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina (PAR). Neste ensejo, também foi decidido estabelecer um foro governamental permanente para se ocupar deste tema. Desde então, o foro é a Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe, que passou a reunir-se a cada três anos para avaliar os avanços na aplicação do PAR e recomendar futuras ações¹²⁵ (CEPAL, 2004b).

Na Sexta Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe, realizada em *Mar del Plata* em 1994, foram aprovadas as resoluções do Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e o Caribe (1995-2001), que veio a atualizar o PAR. O novo plano amparou-se no marco das propostas da Cepal para os anos de 1990, que é o Programa de Ação Regional daquela agência. Este preconizou a adoção de um enfoque integrado de desenvolvimento que conduziria a uma transformação produtiva com equidade, incluindo a equidade de gênero. O referido Programa de Ação levou em conta as mudanças ocorridas na região e seus efeitos na situação das mulheres, mediante a determinação de um conjunto básico de ações prioritárias nos países da região latino-americana (CEPAL, 2004a).

O objetivo do Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e o Caribe (1995-2001) foi o de acelerar o objetivo da equidade de gênero e a total integração

¹²⁵ Como resultados dessas Conferências, foram elaborados documentos que apresentam os compromissos assumidos pelos países membros da CEPAL, bem como os objetivos a serem alcançados, alguns deles são: Consenso de Santiago, 1997; Consenso de Lima, 2000, e Consenso do México, 2004.

das mulheres no processo de desenvolvimento, bem como o exercício pleno da cidadania no marco de um desenvolvimento sustentável, com justiça social e democracia (CEPAL, 2004b).

O referido Plano contemplou oito áreas: a) equidade de gênero; b) desenvolvimento econômico e social com perspectiva de gênero, que objetivou a participação equitativa das mulheres nas decisões, nas responsabilidades e nos benefícios do desenvolvimento; c) eliminação da pobreza; d) participação equitativa das mulheres na tomada de decisões no poder, na vida pública e privada; e) direitos humanos, paz e violência; f) responsabilidades familiares compartilhadas; g) reconhecimento da pluralidade cultural da região; h) apoio e cooperação internacionais (CEPAL, 2004b).

Alguns dos objetivos estratégicos propostos no referido Programa são: a) considerar as necessidades específicas das mulheres e sua participação equitativa no desenho, elaboração, aplicação e avaliação integral das políticas econômicas e sociais desde uma perspectiva de gênero; b) garantir à população em geral, e em especial às meninas e às mulheres, o acesso a uma educação formal e informal que as prepare para o exercício de seus direitos e da cidadania plena; e c) assegurar a permanência das meninas no sistema educativo (CEPAL, 2004b).

Os documentos aprovados nas Conferências realizadas no âmbito da Unidade Mulher e Desenvolvimento, como já mencionado acima, respondem também ao Programa de Ação Geral da Cepal para os anos de 1990, ou seja, a transformação produtiva com equidade. Neste sentido, como o objeto central é o desenvolvimento econômico e social, as grandes questões sociais como educação, saúde e trabalho constituem-se em temas importantes para a agência. A preocupação relacionada com a questão social foi acentuada a partir dos anos de 1990, em consequência do crescimento massivo da pobreza na região latino americana. A questão da pobreza, no período referido, também se tornou uma questão importante no âmbito da Cepal, como nas demais agências ligadas à ONU.

6.2 A EDUCAÇÃO DE MULHERES E MENINAS NOS DOCUMENTOS DA CEPAL

Os documentos produzidos pela Cepal pós 1990 integram em seu conjunto orientações políticas para a região latino-americana e caribenha, a fim de retomar o

desenvolvimento econômico e social abalado nos anos de 1980 pela “crise da dívida externa”. A orientação política para o período considerado enfocou a educação como parte integrante do novo modelo de desenvolvimento, por considerar que a formação de recursos humanos na região seria um requisito indispensável para prover o progresso técnico para a transformação produtiva na região.

A seguir, nesta seção são analisados alguns dos principais documentos da CEPAL, buscando apreender sua perspectiva em relação à educação feminina.

6.2.1 Transformação Produtiva com Equidade – 1990

Em 1990, a Cepal publicou “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e o Caribe nos anos noventa”, apresentando um programa de ação orientado para rever as bases de desenvolvimento da região latino americana e caribenha para os anos de 1990. Neste aspecto, atrelou a questão do desenvolvimento da região à transformação das estruturas produtivas em um marco de progressiva equidade social¹²⁶. Mediante esta proposta de desenvolvimento, expôs que pretendeu criar novas fontes de dinamismo que permitiriam cumprir alguns dos objetivos próprios de uma concepção atualizada do desenvolvimento, ou seja, crescer, melhorar a distribuição dos ingressos, consolidar os processos democratizadores, adquirir maior autonomia, criar condições que detenham a deteriorização ambiental e melhorar a qualidade de vida de toda a população. Conforme referido texto, o documento:

[...] forma parte de um processo mais amplo e profundo. Nesse sentido, não só contém uma proposta orientadora, mas que traça as grandes linhas prioritárias do futuro programa de trabalho da Secretaria. O que se pretende com este texto e as atividades vindouras que dele derivem é contribuir ao debate atual e futuro da região sobre como alcançar o desenvolvimento sustentável no século XXI (CEPAL, 1990, p. 10).

A Cepal enfatizou o esforço interno que cada país deveria realizar para reverter à

¹²⁶ A definição de “equidade”, no documento em questão, relaciona-se a parâmetros econômicos definidos pelo Banco Mundial, 1986. Esta definição é explicitada pela Cepal (1990, p. 63), em nota de rodapé, “[...] como critério de dinamismo se considerou o ritmo de expansão alcançado pelos países avançados nos últimos vinte anos (2,4% anuais do produto interno bruto por habitante), e como definição de equidade se adotou a relação entre a renda dos 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta, adotando-se um valor 0,4 como linha divisória. Este valor corresponde à metade do que se registrou nos países industrializados no final de 1970 e começo de 1980”.

crise dos anos de 1980, considerados como a “década perdida”, explorando propostas com tendência a transformar as estruturas produtivas em um contexto de maior equidade social. O imperativo da transformação produtiva com equidade, conforme o documento, é a incorporação do progresso técnico, “[...] entendido este como a capacidade de imitar, adaptar e desenvolver processos de produção, bens e serviços antes inexistentes em uma economia, em outras palavras, supõe o trânsito a novas funções de produção” (CEPAL, 1990, p. 70).

No mesmo documento, examinam-se, também, algumas relações de causalidade que vinculam a incorporação do progresso técnico com a competitividade, e esta última com o crescimento e a equidade. Em relação à competitividade, classifica-a como competitividade autêntica e competitividade espúria (ilegítima). A competitividade autêntica é aquela que, no marco geral do equilíbrio econômico, tem a capacidade de incrementar sua participação nos mercados internacionais com um aumento simultâneo de nível de vida da população. A forma espúria de competitividade é definida mediante a competitividade internacional, baseada na remuneração laboral, ou seja, a partir de baixos salários e de seus efeitos regressivos na estrutura distributiva. No entanto, complementa-se que não se exclui a possibilidade de que algumas exportações baseadas no baixo custo da mão-de-obra se constituam uma etapa inicial de um processo de criação da competitividade autêntica (CEPAL, 1990).

Salienta-se que, com o progresso técnico modificando-se constantemente, particularmente em produtos de manufaturas que encabeçam o comércio mundial, a integração no mercado mundial exige a absorção do progresso técnico e inovação de modo a manter-se neles “[...] por uma única via que não se esgota: a agregação de valor intelectual aos bens e serviços exportados”. Isso supõe, entre outros elementos, elevar de forma sustentável a qualificação da força de trabalho e seu fortalecimento (CEPAL, 1990, p. 77).

O referido documento traça algumas políticas que sustentam os objetivos instrumentais de melhorar a inserção internacional, a articulação produtiva e a interação criativa entre os agentes públicos e privados. Estes três objetivos configuram o critério estratégico que orienta a transformação produtiva aliada ao fortalecimento da competitividade autêntica, que é o fundamento da transformação produtiva com equidade. Para tanto, a Cepal aponta quatro elementos necessários: política comercial e cambiária, política tecnológica, formação de recursos humanos e criação de empresas. Neste trabalho,

será enfatizada apenas a formação de recursos humanos (CEPAL, 1990).

A formação de recursos humanos é necessária para a transformação produtiva com crescimento e equidade. Neste sentido, o raciocínio é que ao aumentar a competitividade, também se ampliam às oportunidades de desenvolvimento individual e coletivo. Portanto, entre outros efeitos, a capacitação incrementa a produtividade do próprio trabalhador em seu posto de trabalho, possibilita a abertura de empresas por estes trabalhadores qualificados e os capacita para aprender outras técnicas e, sobretudo, torna-os mais propícios às mudanças de atividades. A transformação produtiva pressupõe a existência de recursos humanos capazes de adaptarem-se a mudanças do setor produtivo. A educação e a requalificação contínua da força de trabalho constituem a condição necessária para que a economia avance para o crescimento sustentável e a equidade (CEPAL, 1990).

De acordo com o documento, a transformação produtiva com equidade só é viável mediante o ajuste estrutural, acentuando medidas políticas e econômicas que incidam diretamente nas questões sociais. Quanto ao papel do Estado, explicita que a ele cabe a complementar o esforço privado em matéria de reinserção internacional e, sobretudo, minimizar o custo social do ajuste econômico e atribuir um papel de destaque aos programas sociais. “Contudo, caberia realizar um esforço no sentido de melhorar o destino do gasto nos ditos programas, mediante avaliações precisas de seus efeitos, nos grupos de pobreza e no emprego, de maneira a elevar a eficiência do gasto corrente governamental” (CEPAL, 1990, p. 55).

Preconiza-se que o direcionamento de verbas públicas do Estado para o social deveria ser feito por meio de programas sociais. Ao mesmo tempo que compete ao Estado minimizar os custos sociais do ajuste, recomenda-se que o mesmo reduza os gastos com o social, decorrendo daí a necessidade de promover os chamados programas sociais e não as políticas sociais que são mais amplas. Os programas sociais precisam, na perspectiva da Cepal, contemplar as áreas educacional, da saúde e da nutrição. Para a eficácia da “[...] estratégia de desenvolvimento fundamentada nas exportações intensivas e no uso de mão-de-obra com algum grau de qualificação, se requer que a educação básica seja massiva e que melhorem as condições de saúde e nutrição da população” (CEPAL, 1990, p. 80).

Depreende-se do exposto que, para se buscar a transformação produtiva baseada na competitividade autêntica e na equidade, as políticas sociais – entendidas como programas sociais – são essenciais na produção de condições propícias para a formação da força de trabalho (por intermédio da educação) e a sua manutenção (pela saúde e nutrição).

Em relação a essas questões sociais, o mesmo documento expõe que é preciso adequar os serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres da população. Para a Cepal (1990, p. 83), reconhece-se como indispensável orientar eficientemente “[...] as políticas e programas de ajuda destinados a satisfazer as necessidades mais básicas – nutrição, habitação, atenção sanitária e educação básica – nos setores em que se encontram as condições menos favoráveis para satisfazer suas carências mais prementes” (CEPAL, 1990, p. 83). Para isso, deve-se considerar que é necessário reestruturar certos aspectos institucionais “[...] na provisão de serviços sociais a fim de incrementar sua eficácia, ou seja, contar com diagnósticos mais adequados sobre as carências mais prementes dos setores mais pobres, agilizando a entrega de serviços essenciais”. Para tanto, “[...] seria preciso melhorar alguns serviços de cobertura universal, tais como a atenção hospitalar e a educação básica” (CEPAL, 1990, p. 83).

Para o crescimento com equidade, o mais significativo é “[...] orientar a oferta e o uso de serviços sociais para o maior desenvolvimento produtivo das pessoas a fim de capacitá-las para uma inserção mais dinâmica no sistema econômico” (CEPAL, 1990, p.83). Nisso reside “[...] o caráter essencial de uma política de formação de recursos humanos que confluem o aumento da equidade com o aumento da produtividade” (CEPAL, 1990, p. 83).

O documento analisado nesta seção, embora não faça referências específicas à educação das mulheres, é importante por apresentar a proposta estratégica de desenvolvimento da Cepal para a América Latina e Caribe, que foi reforçada em outros documentos ao longo dos anos 1990. O que se destacou da análise deste documento ajuda a apreender a lógica que compreende uma linha de ação política para a mudança no modelo de produção. Esta lógica se assenta na pré-condição de um Estado que “[...] se decida a deixar de realizar completamente certas tarefas [...]”, com o objetivo de minimizar o custo social do ajuste, por meio de políticas e programas de ajuda focalizados nos setores mais pobres da população (CEPAL, 1990, p. 55).

6.2.2 Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade – 1992

Em 1992, a Cepal em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) apresentaram um compêndio sobre a educação, intitulado “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”. Nele, enuncia os fundamentos nos quais os países da região devem embasar-se para formular suas políticas educacionais. Estes pressupostos fundam-se na articulação entre educação, conhecimento e desenvolvimento, considerados como a tríade central para o projeto da transformação produtiva com equidade. Recomendam-se estratégias para a criação das condições educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico, que possam transformar as estruturas produtivas dentro de uma progressiva equidade social. Enfatiza-se, sobretudo, que este objetivo só poderá ser alcançado com uma ampla reforma dos sistemas educacionais e de capacitação de mão-de-obra da região, gerando, assim, a capacidade de aproveitamento interno do progresso científico e tecnológico (CEPAL/UNESCO, 1995).

Neste documento, é reafirmada a idéia basilar enunciada em “Transformação produtiva com equidade” (1990), de que “[...] a incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a equidade e a democracia”. O que significa afirmar que “[...] é o progresso técnico que permite a convergência da competitividade com a sustentabilidade social e, fundamentalmente, entre crescimento econômico e justiça social” (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 3).

Afirma-se, no mesmo documento, a necessidade de revisão dos pressupostos sobre cuja base, até o presente momento, tem-se fundamentado a elaboração de uma estratégia destinada a aumentar e melhorar as competências da América Latina e Caribe no âmbito da educação, capacitação e pesquisa e desenvolvimento (“triângulo necessário”). Para isso, apresenta a referência pela qual os países devem erigir sua proposta de política educacional. Dentre os princípios expostos no documento, está o papel do Estado em relação à equidade, em que deve haver a passagem de uma educação que tende a reforçar as desigualdades para aquela que contribua para a igualdade social. Isto só seria possível se forem destinados seus melhores recursos para os lugares onde são maiores as necessidades, enfim, “[...] eis a função compensadora do Estado” (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 190).

A Cepal elege a educação como o principal instrumental para a construção de uma nova realidade econômica e social para os países em desenvolvimento. A atribuição de tamanha importância à educação como propulsora de novas mentalidades e de novas práticas, de acordo com Oliveira (2001, p. 2), pode ser devidamente confirmada “[...] em

função da intensificação do debate internacional sobre a necessidade de se reformularem os sistemas educacionais, de maneira a torná-los coetâneos das grandes mudanças no setor produtivo e das transformações decorrentes de uma competição a nível global”.

A proposição central da referida agência é uma estruturação educacional que esteja mais próxima ao processo produtivo, o que, para Oliveira (2001), termina por criar um reducionismo no campo pedagógico, já que desenvolve uma proposta de reforma educacional que atende aos interesses imediatos do capital.

Em “Educação e conhecimento” de 1992, a referência específica à educação das mulheres se restringe a dois pontos. Primeiro, apresenta dados sobre o acesso das mulheres à educação, apontando-os como “notáveis”, embora reconheça que seus efeitos no mercado de trabalho e nível de renda tenham “ficado aquém do esperado”. Segundo, expõe o problema da discriminação de gênero nos textos escolares, destacando dados de vários países a respeito deste tópico. Este último aspecto é retomado no documento, na parte que trata das políticas para a implantação da estratégia educacional para a região. Nesta, é apresentada a estratégia de eliminação dos estereótipos sobre os sexos nos textos escolares e na prática pedagógica. Outrossim, a Cepal já assimila alguns dos temas referentes à educação das mulheres discutidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, 1990, que incluiu, como uma das prioridades, a educação das mulheres e meninas e preconizou a revisão dos materiais didáticos a fim de retirar os conteúdos com estereótipos femininos, conforme exposto anteriormente nesta dissertação.

6.2.3 Equidade e Transformação Produtiva: um enfoque integrado – 1996

Com “Equidade e transformação produtiva: um enfoque integrado” de 1996, o objetivo da Cepal foi o de esmerar a proposta da transformação produtiva com equidade. Neste documento, desenha o itinerário teórico e prático no qual o desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe precisa se fundamentar. A idéia força é o enfoque integrado entre as políticas econômicas e sociais. O documento argumenta a favor do enfoque integrado, visto que duas das teses que fundamentaram as políticas econômicas em anos anteriores ao de 1990 não resultaram em melhores condições sociais. A primeira tese questionada no documento é a de que o crescimento econômico traria em

consequência a equidade. Esta tese não teria validade para a região onde vários países cresceram economicamente, mas não propiciaram a equidade. A segunda tese questionada é a que separa as políticas econômicas e as políticas sociais como sendo a melhor maneira de conciliar os objetivos de crescimento com equidade, ou seja, a política econômica seria responsável pelo bom crescimento econômico e a política social centrar-se-ia no problema da distribuição, ou seja, na equidade. A Cepal, no documento em questão, referiu-se à presença de uma “dicotomia” em ambas as teses: a política econômica é compreendida como distributivamente neutra, e a política social pode compensar e corrigir a falta de equidade produzida pela má distribuição dos frutos do crescimento. Neste sentido, a proposta é o enfoque integrado como estratégia para o desenvolvimento pautado na equidade (CEPAL, 1996).

O enfoque integrado foi adotado por supor que a política econômica admite amplas combinações e implica em estabelecer preferências relativas a políticas econômicas e sociais. Quanto às políticas econômicas, a orientação é que os governos devem “preferir” aquelas que favoreçam não só o crescimento, mas também a equidade. Em relação à política social, deve destacar-se seu efeito produtivo e de eficiência e não só de equidade. A proposta da Cepal (1996, p. 4) objetiva políticas que aproveitem e reforcem a complementaridade entre as políticas econômicas e sociais a fim de permitir que os objetivos de crescimento e equidade sejam simultâneos e não sequenciais. As políticas que contribuem para a equidade são aquelas que promovem o progresso técnico, o emprego produtivo e o investimento em recursos humanos.

Nesta seção, focaliza-se o eixo sobre o investimento em recursos humanos exatamente por envolver a educação. O investimento em recursos humanos engloba aquelas ações que tendem a facilitar a acumulação de capital humano, como capacitação, educação, nutrição das gestantes e crianças, saúde, entre outras. Para o documento em questão, estas ações, em especial a educação, “[...] ilustram nitidamente a complementariedade entre medidas que tendem a cumprir com os objetivos de crescimento e equidade” (CEPAL, 1996, p. 5).

Atribui-se ênfase especial na educação e no conhecimento não somente como um serviço social básico, mas como um dos pivôs do progresso técnico. Neste sentido, para conciliar a eficiência com a equidade, é imperativo melhorar a qualidade da educação e assegurar a todos os estratos sociais um acesso similar à educação (CEPAL, 1996).

Consta no documento em questão que os gastos com o social foram afetados

drasticamente pela escassez de recursos dos anos de 1980. Assim, é essencial que os níveis de gastos sociais sejam recuperados para que seja possível “[...] investir proveitosamente nas pessoas e aplicar programas mínimos de transferências” (CEPAL, 1996, p. 6). Enquanto esses níveis de gasto não forem recuperados, mais urgente se torna o estabelecimento de prioridades claras entre os distintos programas sociais e dentro de cada um deles” (CEPAL, 1996, p. 6). Nos primeiros anos do processo de reestruturação e crescimento, é iminente outorgar preferência às políticas sociais funcionais ao desenvolvimento, ou seja, àquelas que supram as condições mínimas para a sobrevivência (CEPAL, 1996).

Afirma-se que os programas de investimento social são importantes para se romper à transmissão intergeracional da pobreza. O argumento é que “[...] as maiores taxas de fecundidade se registram precisamente entre as famílias mais pobres, por sua vez, as mães das famílias pobres são as que têm maiores riscos de gravidez; seus filhos padecem de pior estado nutricional [...]”, o que resulta em maiores dificuldades de aprendizagem escolar e as maiores taxas de repetição e de desistência. Conseqüentemente, “[...] são eles que em maior medida terminam em trabalhos com pouco futuro e de escassa produtividade no setor informal. Desta maneira, se fecha o círculo vicioso da pobreza, que se transmite de geração em geração”. (CEPAL, 1996, p. 11). É tarefa das políticas e programas sociais romper com este círculo vicioso.

6.2.4 Eqüidade, Desenvolvimento e Cidadania – 2000

No documento “Eqüidade, desenvolvimento e cidadania” de 2000, a Cepal retoma algumas discussões realizadas nos documentos analisados anteriormente, em particular sobre a questão do desenvolvimento econômico. Neste, expõe que o principal desafio na região é em relação à igualdade, desenvolvimento e a cidadania. Estes aspectos implicam no reconhecimento do fato de que o sistema econômico deveria estar subordinado aos objetivos sociais (CEPAL, 2000).

Além da discussão geral sobre o desenvolvimento na América Latina e Caribe, o documento, acentua que houve um crescimento da pobreza na região e estabelece uma agenda de desenvolvimento para o século XXI direcionada, especialmente, para a redução

da pobreza¹²⁷. A educação é classificada como uma das chaves-mestra para gerar o progresso simultâneo em igualdade, desenvolvimento e cidadania, sendo vital para bloquear a reprodução da pobreza por meio da sua perpetuação de uma geração a outra. A educação tem efeitos abrangentes na sociedade, por melhorar as condições de saúde na família e melhorar a mobilidade social e profissional (CEPAL, 2002).

Com base no princípio de universalização nas políticas sociais, afirma-se que todos os cidadãos têm direitos a formas fundamentais de proteção, tanto em qualidade como em quantidade, considerados como necessários à total participação na sociedade. Ressalva-se, no entanto, o que segue: “[...] contanto que o nível de desenvolvimento de cada país o permita e dentro da estrutura social dos princípios fiscais estabelecidos por cada sociedade” (CEPAL, 2002, p. 55). Vale salientar que, para a Cepal, “[...] a universalidade não é incompatível com a possibilidade de adotar critérios de seletividade para estabelecer as condições de prioridade dos pobres em relação ao acesso aos recursos do setor público necessários [...]” se a intenção for que os serviços estejam disponíveis aos pobres. (CEPAL, 2002, p. 55).

O argumento é que “[...] a seletividade não é uma política social, mas sim uma precondição para tornar a universalização mais eficaz, dada à escassez de recursos públicos”. Destaca-se que “[...] é ainda mais importante quando a pobreza está altamente concentrada em grupos populacionais ou áreas geográficas específicas: por outro lado, quando a pobreza é mais bem distribuída, as políticas gerais são mais apropriadas” (CEPAL, 2002, p. 55). Esta última assertiva, que coloca que a seletividade é necessária quando a pobreza está concentrada em grupos populacionais específicos, é uma questão importante para se compreender o que tem sido denominado de “feminização da pobreza”.

As questões referentes à mulher abordadas, ou seja, trabalho e educação objetivam sinalizar o impacto positivo da educação das mulheres sobre o ambiente educacional e a saúde da família e apontar que, embora as mulheres tenham adquirido um melhor nível educacional, ainda continuam a ter sua força de trabalho subvalorizada no mercado de trabalho (CEPAL, 2002). À semelhança do documento “Eqüidade e transformação produtiva: um enfoque integrado” (1996), enfatiza-se o papel crucial da educação contra a reprodução intergeracional da pobreza. Tem-se um efeito triplo com a melhora no

¹²⁷ A CEPAL (2000, p. 83) explicita que “[...] a noção de pobreza expressa situações de carência de recursos econômicos e de condições de vida que a sociedade considera básicos de acordo com normas sociais de referência que refletem direitos sociais mínimos e objetivos públicos. Estas normas se expressam em termos tanto absolutos como relativos, e são variáveis no tempo e nos diferentes espaços nacionais”.

ambiente educacional nos lares: “[...] o rendimento educativo das próximas gerações; incide positivamente na saúde reprodutiva e infantil e, por último, a maior mobilidade sócio-ocupacional ascendente dos egressos do sistema educativo”. Quanto “[...] maior nível de educação formal, menor é a probabilidade de ser pobre ou cair na pobreza”. A educação também é considerada o principal meio para superar tanto a pobreza como as causas estruturais que a reproduzem, como “[...] baixa produtividade no trabalho, acesso escasso a ferramentas da vida moderna, marginalidade sociocultural, maior vulnerabilidade das famílias no plano da saúde e descontinuidade ou baixos resultados na educação dos filhos” (CEPAL, 2000, p.101).

Um elemento importante a destacar é a mudança do papel atribuído à educação do ponto de vista da Cepal. Em “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” de 1992, a educação integra a tríade central do projeto de transformação produtiva com equidade, a saber, a educação, o conhecimento e desenvolvimento. Em “Equidade, desenvolvimento e cidadania” de 2000, o papel da educação é muito mais amplo, por ser considerado como uma das chaves-mestra para gerar o progresso simultâneo em igualdade, desenvolvimento e cidadania. Nota-se que os conceitos de igualdade e cidadania estão atrelados a princípios morais e políticos. A Cepal agrega os valores sociais à discussão do projeto de desenvolvimento da região, justamente quando a questão da pobreza é enfaticamente abordada como um problema a ser superado.

6.2.5 Panorama Social da América Latina 2002/2003 - 2003

A questão das mulheres na região latino americana e caribenha é analisada pela Cepal em documento intitulado “Panorama Social da América Latina” de 2003. Neste documento, é abordada, em um dos capítulos, a questão da pobreza e desigualdade desde uma perspectiva de gênero. Faz-se, também, uma análise das possibilidades da região sob sua tutela alcançar a equidade de gênero na educação, um dos Objetivos do Milênio da ONU.

No documento mencionado, explicitam-se os principais problemas que atingem as mulheres na região. Dentre estes problemas estão às dificuldades que as mulheres encontram em ingressar no mercado de trabalho, fato que faz com que a taxa de

desemprego feminino seja mais elevada que a masculina. Em relação à força de trabalho feminina, aponta-se que a forte segmentação que caracteriza a força de trabalho atual coloca as mulheres em empregos mais precários e pior remunerados. Esta característica imposta à força de trabalho feminina independe de seu nível de educação. Mesmo reconhecendo estas condições de trabalho precárias, baixos salários, a Cepal continua a afirmar que a participação das mulheres, com seu ingresso no mercado de trabalho, contribui para reduzir a pobreza (CEPAL, 2003b).

A autonomia econômica das mulheres é considerada como um importante meio para desenvolver o que vem sendo designado de empoderamento¹²⁸, ou seja, a capacidade das mulheres tomarem decisões e agirem fortalecendo “[...] certas dimensões subjetivas que as fazem sentir-se menos vulneráveis” (CEPAL, 2003b, p. 164). Daí ser evidente, para a Cepal, o investimento no empoderamento das mulheres como imprescindível para que os objetivos de desenvolvimento do milênio sejam alcançados na região latino americana e caribenha.

O referido documento assinala que a América Latina e Caribe seria a única região do mundo em desenvolvimento que poderia cumprir com o terceiro objetivo de desenvolvimento do milênio, atingindo a meta da equidade de gênero na educação. Enfatiza que a eliminação da desigualdade entre homens e mulheres é um dos objetivos que deve guiar as políticas para superar a pobreza na região. A conclusão que o documento apresenta é que a pobreza afeta com maior severidade as mulheres “[...] sem cuja importante contribuição não é possível superar a pobreza da região” (CEPAL, 2003b, p. 135).

6.2.6 Caminhos para a Equidade de Gênero na América Latina e Caribe

A relação entre educação das mulheres e pobreza foi referenciada no documento “Caminhos para a equidade de gênero na América Latina e Caribe” elaborado pela Cepal para a 9ª Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe¹²⁹, realizada em

¹²⁸ A questão do empoderamento será discutida ainda neste capítulo.

¹²⁹ Realizada pelo órgão subsidiário da Cepal denominado “*Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*”, teve como objetivo elaborar uma contribuição regional para a *Comisión de*

2004 no México. A Unidade da *Mujer y Desarrollo* da Cepal, foi a responsável por coordenar a elaboração do documento. Para isto, a Unidade realizou estudos pertinentes aos vários programas de luta contra a pobreza na região, ou seja, programas de assistência alimentar, transferências monetárias condicionadas ou não às mães de família, entre outros.

No documento em questão (CEPAL, 2004a), realiza-se um balanço das conquistas e desafios em relação à pobreza e à equidade de gênero, bem como dos avanços e retrocessos nas esferas institucionais e na participação política das mulheres. Apresenta, ainda, uma série de propostas estratégicas para avançar em programas de reformas para a implementação da igualdade plena entre homens e mulheres e a eliminação de todas as formas de discriminação.

Em relação à avaliação dos programas de luta contra a pobreza na região latino-americana e caribenha, a Cepal (2004a) expõe que, na maioria destes programas, as mulheres são as que mais participam. Os programas aludem, com frequência, à natureza filantrópica do espírito feminino, destinando tarefas que antes eram assumidas como responsabilidade estatais de provisão de serviços sociais básicos. Faz-se a crítica a estes programas, relatando que os mesmos reproduzem a discriminação ao implicar a participação das mulheres como prestadoras gratuitas e sub-remuneradas de serviços de bem-estar familiar e social, o que não contribui para o empoderamento das mulheres. (CEPAL, 2004a).

Dois tipos de programas para a superação da pobreza foram estudados: 1) aqueles orientados para satisfazer um conjunto de necessidades básicas de renda mínima, promoção social, microcréditos, entre outros, com o propósito de promover condições mínimas de sobrevivência; e 2) aqueles que assumem a centralidade da família como intermediárias entre o Estado e a sociedade. Quanto aos últimos, expõe-se que, na prática, a família é representada pelas mulheres.

Das análises realizadas a respeito dos programas, o documento (CEPAL, 2004a) avalia que os objetivos das políticas sociais e laborais “universais” têm sido substituídos por programas anti-pobreza, focalizados tanto geograficamente como em grupos de maior

la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Na 9ª Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe foi aprovado o “Consenso do México”, documento em que os governos da região assumiram o compromisso de criar e implementar estratégias de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas nacionais. Esta estratégia significa o processo de integração da perspectiva de gênero nas políticas de desenvolvimento e consiste no exame das consequências, para homens e mulheres, de qualquer ação pública planejada, incluindo a legislação, as políticas e os programas em qualquer campo (CEPAL, 2004a).

vulnerabilidade social, ou seja, os mais pobres. Nestes programas, é colocada ênfase na corresponsabilidade da sociedade civil, do setor privado, dos doadores internacionais e dos próprios pobres, nas ações estatais, identificando os municípios como espaços institucionais adequados para implementar as ações previstas neste tipo de estratégia.

Dentre os programas analisados, os que apresentam resultados positivos são aqueles que se articulam com as oficinas nacionais da mulher, porque superam as percepções utilitárias das mulheres e fomentam seu empoderamento por terem um enfoque de direito em geral para a população beneficiária. No entanto, este tipo de programa são poucos e apresentam menor peso político e alcance mais reduzido (CEPAL, 2004a).

Acerca da valorização da educação das mulheres como meio de superar a pobreza, o documento em pauta enfatiza que um dos maiores avanços em relação à equidade foi a elevação do número de anos de estudo e o aumento da matrícula feminina nas escolas. Afirma-se que as mulheres latino-americanas economicamente ativas têm níveis de estudos que superam aos dos homens. Todavia, como exposto em todos os documentos anteriores, o nível educacional das mulheres não tem em consequência uma melhor inserção no mercado de trabalho, nem a redução da diferença salarial existente entre homens e mulheres. Uma das explicações para esta situação, ou seja, em que as mulheres que contam com maior nível educacional encontram dificuldades no mercado de trabalho, tanto em termos de inserção como em questões salariais, é que “[...] isto tem ocorrido no contexto de um aprofundamento da distância entre o sistema educativo e as necessidades do mercado de trabalho, fenômeno cujos efeitos desfavorecem principalmente as mulheres”. Esta situação “[...] revela carências na qualidade da educação e a debilidade de seu impacto em relação à redistribuição das responsabilidades familiares e à eliminação de valores e prejuízos que fomentam a discriminação” (CEPAL, 2004a, p. 31).

A explicação da Cepal (2004a) para a discrepância entre o nível de educação das mulheres e suas condições salariais é a baixa qualidade da educação oferecida pelo sistema de ensino e sua inadequação às exigências do mercado de trabalho. Nas análises e recomendações políticas relativas às políticas educacionais para a América Latina, contidas em documentos abordados neste capítulo, evidenciam-se similaridades com as proposições e orientações para o setor educacional oriundas do Banco Mundial. Neste sentido, a Cepal e o Banco Mundial, no que se refere à educação, defendem a adequação do sistema de ensino ao setor produtivo.

Para a Cepal (2000, p. 113), o sistema educativo, precisa vincular-se com a

dinâmica dos mercados de trabalho, uma vez que a competitividade atual “[...] não depende tanto da aquisição de conhecimentos enciclopédicos ou de ofício, mas capacidade de gerar e processar informações, e para adaptar-se as mudanças nos processos produtivos”. Assim, para a Cepal (2000, p. 113), não é uma questão de aprender, mas, em particular, de “aprender a aprender”. Quanto aos anos de estudo necessários para propiciar um incremento no capital humano, a Cepal (2000, p. 111) considera que devem ser realizados esforços na região “[...] para elevar as taxas de egressos da educação secundária e, ao mesmo tempo, oferecer oportunidades de capacitação técnica vinculada à educação secundária [...]”. Trata-se de proposição que contrasta com a formulada pelo Banco Mundial que orienta a focalização nas séries iniciais do sistema de ensino?

A Cepal (2000) incorpora em suas orientações a necessidade da educação prover as demandas geradas socialmente para uma maior equidade social. Em relação à equidade, compreendida inicialmente nos documentos de 1990 como um parâmetro econômico que mediria a distância da concentração de renda entre ricos e pobres, a Cepal passou a considerá-la a partir de pressupostos morais¹³⁰. Em específico na área educacional, a Cepal (2000, p. 104) compreende que “[...] a equidade não implica igualdade em desempenho, mas nas oportunidades que o meio oferece para otimizá-lo”. Portanto, “[...] a equidade implica, pois, dar oportunidades a todos os educandos para desenvolver suas potencialidades e para fazer o melhor uso produtivo e de realização pessoal destas potencialidades no futuro”. A equidade, neste sentido, é proporcionar igualdade de oportunidades. Depreende-se que o uso produtivo das habilidades e aptidões, adquiridas no sistema de ensino, depende da capacidade de cada indivíduo inserir-se mercado de trabalho.

A Cepal tem suas preocupações voltadas para garantir uma maior abrangência da escolarização por fazer uma leitura de que o problema social na América Latina decorre das diferenças de acesso no sistema educacional e na proposição de que este sistema precisa estar subordinado às necessidades do mercado de trabalho. Assim, observa-se nas propostas educacionais desenvolvidas pela Cepal a subordinação do fenômeno educativo

¹³⁰ Conforme Coraggio (2000, p. 90) “[...] mas se hoje, real ou teoricamente, a economia é colocada à prova não por sua capacidade de auto-sustentar-se em crescimento, mas sim por sua capacidade para manter-se competitiva no mercado mundial, pensa-se que a redistribuição interna da renda nacional não afeta da mesma maneira positiva o mercado (que agora é mundial) nem a produção, por isso justificar maior igualdade econômica depende mais de critérios extra-econômicos (morais ou políticos). A equidade tem de entrar então como imperativo moral que coloca limites ao crescimento, ao exigir, como faz a CEPAL, ‘que a transformação produtiva esteja acompanhada pelas medidas redistributivas’”.

ao processo econômico (OLIVEIRA, R., 2006).

A equidade como pressuposto ou princípio articulador das propostas educacionais da Cepal, embora imersas em um discurso humanitário, preocupado com as questões sociais, está definida dentro dos parâmetros de eficiência econômica e técnica na medida em que suas orientações visam atender à população pobre, mediante gastos reduzidos, preparando-a para serem competitivas no mercado laboral e, com isso, engendrar a competitividade da região no mercado internacional.

O papel que o Estado deve ter para viabilizar o desenvolvimento das políticas educacionais, a fim de consolidar um ambiente propício ao capital internacional em relação à força de trabalho, está bem próximo ao que é preconizado pelas políticas neoliberais, discutidas no primeiro capítulo desta dissertação. Conforme Kolling (1997, p. 131), “[...] ao propor um novo papel para o Estado na aceleração produtiva, a CEPAL entende que este não poderá desempenhar as mesmas funções que exerceu no processo de industrialização substitutiva de importações”. Para a Cepal, o Estado deve deixar de ser um agente produtivo, ou seja, “[...] ao Estado compete ser um agente social, não econômico!” (KOLING, 1997, p. 131).

O alinhamento do pensamento cepalino em relação às propostas de reforma do Estado ao pensamento neoliberal é assinalado por Kolling (1997). O autor afirma que, embora a Cepal não identifique suas propostas como neoliberais e mesmo que isto não apareça em seus textos, “[...] isso não descaracteriza seu caráter neoliberal, pois sua afinidade está no conteúdo das reformas do Estado, e mais, na transformação produtiva com equidade e seu enfoque integrado” (KOLING, 1997, p. 131).

A Cepal inaugurou em 1990 uma nova diretriz para o projeto de desenvolvimento regional, expressa no documento “Transformação Produtiva com Equidade” (1990). Nesta foi enfática em afirmar que uma das funções sociais do Estado seria direcionar as verbas públicas para o social, utilizando-se de programas sociais, sobretudo naqueles relacionados com a formação do capital humano, como a educação. Em conformidade com isto, a política social passou a ser definida como “[...] um conjunto de programas que visam aos mesmos objetivos”. Os programas sociais, por sua vez, foram compreendidos como “[...] um conjunto de projetos que têm os mesmos objetivos” (CEPAL/OEA/CENDEC, 1997, p. 4). Resumindo, as políticas sociais passaram a ser implementadas via projetos sociais, que, conforme a Cepal, seria “[...] a unidade mínima de alocação de recursos que, através de um conjunto integrado de atividades, pretende

transformar uma parcela da realidade, reduzindo ou eliminando um déficit, ou solucionando um problema” (CEPAL/OEA/CENDEC, 1997, p. 4).

Para um projeto ser viável, ele precisa cumprir com algumas condições, que são: definição clara de objetivos; identificação da população ao qual se dirige; localização dos beneficiários e estabelecimento de prazos para os projetos, ou seja, seu início e seu fim (CEPAL/OEA/CENDEC, 1997). Os projetos sociais procuram “[...] satisfazer necessidades de grupos que não possuem recursos para solventá-las autonomamente através do mercado” (CEPAL/OEA/CENDEC, 1997, p. 4).

O instrumento principal utilizado nos projetos é a focalização. Como critério técnico, a focalização procura identificar o conjunto dos beneficiários dos programas, por isso, é preciso conhecer as características da população a fim de estabelecer a oferta de bens e serviços orientada para os mais necessitados. A justificativa para a focalização seriam os poucos recursos financeiros e as crescentes necessidades insatisfeitas, bem como a necessidade de se aumentar a eficácia e incrementar o impacto produzido por cada projeto. A eficácia e o impacto dos projetos, segundo a Cepal, dependem também do grau de participação da comunidade a fim de implementar os projetos sociais (CEPAL/OEA/CENDEC, 1997).

O principal argumento utilizado para inibir a universalização da educação básica e superior no sistema público de ensino foi à crise de financiamento (OLIVEIRA, D., 2006). Nos anos 1990, o argumento da crise de financiamento foi acompanhado “[...] da necessidade de instituir formas mais flexíveis de gestão, que contemplem a possibilidade de captação de recursos e o maior envolvimento da sociedade nos mecanismos decisórios” (OLIVEIRA, D., 2006, p. 103). Assim, a escola foi elegida como núcleo da gestão. Uma das características dessa forma de administração escolar tem sido a gestão por projetos. A gestão escolar por projetos. Esta gestão tem sido defendida como uma forma de evitar desperdícios de recursos, otimização dos serviços escolares adaptados às demandas por mudanças e inovações que partem da clientela, bem como o envolvimento e cooperação dos vários agentes envolvidos (pessoas, equipes, setores), incluindo a comunidade. Os recursos da metodologia de projetos “[...] têm levado à responsabilização dos próprios envolvidos pelos resultados das políticas aplicadas [...]” (OLIVEIRA, D., 2006, p. 103). A autora alerta que “[...] o risco colocado na adoção acrítica dessas metodologias está justamente na possibilidade de legitimar políticas discriminatórias, através da aceitação de

critérios de produtividade e eficiência determinados de fora” (OLIVEIRA D., 2006, p. 104).

Uma outra particularidade da metodologia de projetos é a formulação de objetivos a serem alcançados e o estabelecimento de metas e prazos a serem atingidos no momento de sua elaboração e pelas pessoas envolvidas (OLIVEIRA, D., 2006). A esse respeito, Garcia (2006, p. 122) sublinha que não se conhecem casos de países que tenham conseguido transformar o sistema público de ensino “[...] sem um esforço continuado e persistente de elevados investimentos. E isto, seguramente, não será obtido através de projetos que têm data para começar e para terminar”.

Na perspectiva de Garcia (2006, p. 122), a procura do financiamento externo, a diminuição do esforço de investimento e a proeminência no atendimento dos mais necessitados significam que “[...] cada vez mais as políticas educativas deverão contar com recursos de outros atores sociais (pais, grupos profissionais, empresas, entre outros), caso se deseje efetivamente algo de melhor qualidade para os estudantes que frequentam a escola pública”.

As políticas educacionais, entendidas doravante como projetos educacionais inseridos em programas advindos dos órgãos centrais da educação, são exemplos do direcionamento das políticas sociais nos países da América Latina após os anos de 1990. Estas políticas focalizadas, visando reduzir os gastos públicos com a educação, são implementadas por mecanismos gerenciais e alimentados por discursos democráticos e participativos, que acabam por legitimar as políticas educacionais com contornos neoliberais.

A questão da participação da comunidade nos projetos sociais é discutida valendo-se da noção de empoderamento. O empoderamento é definido do seguinte modo por Arriagada (2006, p. 53, tradução nossa):

[...] processo social mediante ao qual se adquire poder, tanto para controlar os recursos externos como para acrescentar as habilidades individuais e coletivas e o bem-estar dos membros de uma sociedade. O empoderamento implica a busca de mecanismos de acesso e controle de recursos, portanto, envolve conflitos e lutas de poder. As capacidades e o empoderamento individual (auto-estima, habilidades sociais, manejo de informações, seguridad em si mesmo, etc.) são parte do capital humano e não são capital social. No entanto, podem ser matéria prima ou insumo que colabora para a expansão do capital social.

O empoderamento, explica Romano (2002), juntamente com outras categorias, tais como participação, descentralização e capital social, inserem-se no debate ideológico que envolve o desenvolvimento e estão presentes tanto nos debates efetivados pelos defensores da globalização regida pelo mercado como pelos defensores de uma possível nova sociedade. Estas categorias, conforme o autor, originaram-se nos discursos críticos sobre o desenvolvimento, no entanto, estão sendo apropriadas e ressignificadas tanto nos discursos como nas práticas da corrente econômica e política hegemônica, “[...] expressos principalmente através dos bancos e das agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, dos governos e de diversas organizações da sociedade civil” (ROMANO, 2002, p. 9).

Para esta análise, é fundamental a contribuição de Coraggio (1999) ao explicitar que a doutrina neoliberal sustenta-se não só por meio de uma série de dispositivos como extorsões, ameaças, pressões e represálias econômicas e políticas, mas por incluir e disseminar seus critérios e valores no campo democrático. A questão é que os paradigmas, conforme Coraggio (1999), precisam ser sustentados por forças políticas ou sociais. Isto significa dizer que o discurso neoliberal utiliza-se de termos que nascem dos corolários democráticos e humanitários e ressignifica-os conforme seus interesses de legitimação. O princípio do mercado total orienta as proposições neoliberais e suas interpretações dos mesmos termos que constituem os discursos democráticos. A visão neoliberal, expõe o mesmo autor, estrutura as políticas públicas na área social, como em todas as outras dimensões políticas com base no conceito de eficiência. Assim, os conceitos derivados dos discursos democráticos adquirem um significado “funcionalista”, que advêm da necessidade de reduzir os custos da prestação de serviços sociais (CORAGGIO, 1999).

A noção de empoderamento, neste contexto de ressignificação de terminologias, vem sendo utilizada nos discursos sobre o combate à pobreza e, especialmente, em relação às mulheres. Esta noção de empoderamento é portadora da idéia de que se deve investir no desenvolvimento das capacidades tanto das pessoas pobres e excluídas como de suas organizações a fim de tornarem-se capazes de transformar as relações de poder que limitam o seu acesso e as relações em geral com o Estado, o mercado e a sociedade civil (ROMANO, 2002). Destarte, com o “[...] empoderamento visa-se a que essas pessoas pobres e excluídas venham a superar as principais fontes de privação das liberdades, possam construir e escolher novas opções, possam implementar suas escolhas e se beneficiar delas” (ROMANO, 2002, p. 18).

Por sua vez, Borges (2004) salienta que o conceito de empoderamento está associado à criação de estruturas sociais independentes com base na auto-gestão¹³¹. O auto-governo é um dos fundamentos essenciais da noção de empoderamento, uma vez que os grupos ou indivíduos são chamados a controlar seu ambiente, envolvendo tanto os recursos materiais como o controle sobre as suas decisões. Borges (2004, p. 79) explica que o referido conceito “[...] vem associado à descentralização política, na medida em que esta envolve a transferência de poder decisório a grupos ou indivíduos previamente sub-representados ou desfavorecidos e à criação de unidades administrativas relativamente independentes”. No que tange a educação, a descentralização¹³² administrativa é mais limitada, já que tem como objetivo a desconcentração de poder nas estruturas burocráticas “[...] não levando ao empoderamento dos grupos previamente excluídos do processo decisório” (BORGES, 2004, p. 79). Neste caso, a descentralização se confunde com a desconcentração, porque aos “[...] órgãos centrais cabe o papel de regulamentar e controlar as ações da escola, sem, no entanto, ser responsável por sua manutenção” (VIRIATO, 2004, p. 49). A responsabilidade pelo ensino público é transferida para as organizações da sociedade civil e para a comunidade escolar.

A questão do empoderamento pode ser compreendida valendo-se de duas óticas, de acordo com Borges (2004). A primeira, diz respeito à mobilização coletiva, à tomada de consciência, dentro dos pressupostos democráticos. A segunda é a ótica do liberalismo econômico, em que o empoderamento diz respeito à introdução dos mecanismos de mercado nas escolas, em que “[...] as escolas devem tornar-se mais *accountable* perante os pais e alunos [...]” (BORGES, 2004, p. 79). Dessa forma, reforça-se o conceito de *accountability*, que significa responsabilidade pelos resultados. Essa responsabilização

¹³¹ Conforme Coraggio (1999, p. 7), o termo auto-gestão foi ressignificado pelo neoliberalismo. Na concepção democrática, a auto-gestão significava o desenvolvimento da autonomia em que as pessoas teriam uma capacidade de diagnóstico e compreensão de sua situação, tendo capacidade de gerar alternativas e projetos para resolver seus problemas, buscando recursos públicos e privados. Entretanto, na visão neoliberal, a auto-gestão configura-se como uma forma de gestão em que as pessoas carentes, junto com voluntários sociais administram os poucos recursos públicos que recebem e se tornam responsáveis para satisfazer suas carências (CORAGGIO, 1999).

¹³² A descentralização é um outro termo referenciado por Coraggio (1999, p. 7) que adquiriu uma nova semântica na visão neoliberal. No discurso democrático, a descentralização seria “[...] a distribuição de poder concentrado em todas as suas formas: estatal, econômico, ideológico, cultural, etc., e geração de novos poderes desde a base da sociedade, constituindo uma nova base para refundar a democracia, superando suas formas delegativas”. Na visão neoliberal, segundo o mesmo autor, o termo passou a corresponder a “[...] forma de gestão da oferta de recursos públicos conforme as demandas e situações particulares, condição para instigar a participação, focalizar e evitar distribuir recursos públicos entre aqueles que não correspondem à definição oficial de pobreza ou indigência” (CORRAGIO, 1999, p. 7, tradução nossa).

implica em sistemas de avaliação dos resultados de aprendizagem que permitem a identificação dos estabelecimentos segundo o parâmetro de êxito e fracasso, como, também, a avaliação dos professores e seus desempenhos. Deve-se lembrar que a avaliação de resultados é considerada como um instrumental para o controle, a indução à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados alcançados, considerando que a produtividade dos serviços educacionais é um indicativo de sua eficiência.

O empoderamento, como forma de desenvolver e potencializar as capacidades de determinados grupos populacionais, mais especificamente dos pobres e em particular das mulheres pobres, está intrinsecamente relacionado ao conceito de capital social. A educação das mulheres ao ser entendida como a base para que a região latino americana ascenda rumo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, empoderar as mulheres é considerado um fator estratégico essencial para ativar o desenvolvimento do capital social, visto serem elas as principais beneficiárias dos programas assistencialistas da região.

Para Estenssoro (2003, p. 135), quando se deixou de mensurar a pobreza somente pelo fator monetário, assumiu-se a perspectiva do empoderamento do capital social como forma de superar a exclusão que passou a ser exclusão social. Assim, a exclusão não tem mais como fundamento somente o fator econômico, é antes de tudo um problema social, por isso a formulação teórica sobre o capital social ganhou relevância após os anos de 1990. Autores, como Arriagada (2006), que analisam a questão do capital social com base na ótica democrática, sem questionar suas vinculações com as políticas neoliberalizantes e suas implicações sociais, argumentam que as discussões sobre o capital social vem ganhando relevância, sobretudo por compreender-se que ele permite maiores níveis de participação e protagonismo das pessoas para a solução de seus problemas (ARRIAGADA, 2006). Tal compreensão deriva da noção de que as pessoas pobres possuem ativos que devem ser melhor utilizados. Conforme Arriagada (2006), a formulação de programas que atendam à perspectiva do capital social pode influenciar fortemente nas possibilidades de superar a pobreza, por permitir o acesso a outros recursos, fomentando a participação em organizações, o que, por sua vez, amplia a cidadania e a inclusão social.

A esse respeito, são importantes e elucidativas as análises de Gosovic (2000), segundo o qual as formas como se definem e se interpretam os princípios, estruturas, modelos e processos sociais adquiriram maior importância nesta fase de globalização, já que estas se difundem pelos mesmos mecanismos e tecnologias que possibilitam a globalização, entre eles os sistemas e tecnologias de comunicação. Algumas definições e

interpretações advindas de um número relativamente pequeno de “atores influentes”, com alcance, poder e ambições mundiais, passaram a ser “globalizadas”.

Essa “hegemonia intelectual global”, como Gosovic (2000) as denomina, tem implicações sérias, porque os modelos conceituais que delas emanam configuram e, muitas vezes, determinam a natureza dos efeitos e resultados dos processos econômicos, sociais e políticos em todos os níveis da sociedade. As idéias, interesses e programas da “hegemonia intelectual global” se inspiram nas premissas ideológicas do neoliberalismo e têm sido utilizadas para influenciar a opinião pública mundial e homogeneizar padrões de avaliação, interpretação e explicações de processos e fenômenos, configurando um contexto analítico e cognitivo nos quais os governos e as elites mundiais se fundamentam para adotar políticas e decisões.

Apreende-se, pelo exposto, a importância que assume esse arcabouço ideológico para a hegemonia neoliberal, que resulta de articulação teórica, englobando as noções de empoderamento, de capital social, de *accountability*, de descentralização, de participação. A tarefa que cabe à crítica é desvelar que o ideário neoliberal, retomado no contexto de reestruturação do capital na transição do século XX para o XXI, significa uma nova forma de regulação social em que o Estado tende a assumir a função de regulação, eximindo-se das funções mantenedoras, em especial no setor de serviços sociais, para desempenhar as funções de subsidiar, redistribuir e realocar recursos financeiros, atuando em parceria com a sociedade. Ao retirar-se da responsabilidade direta de prover bens e serviços, o Estado induz mecanismos de contratação externa, transferindo, para as instituições privadas ou setor público não-estatal, funções/serviços tradicionalmente desempenhados pelo aparato governamental, ou estabelecendo parcerias com as organizações sociais.

Um dos alicerces das políticas governamentais, a partir da década de 1990, para cumprir os compromissos, assumidos internacionalmente, de educação para todos, é a execução compartilhada com a sociedade civil na oferta dos serviços educacionais, orientando-se pelos critérios da negociação e da parceria entre os serviços públicos e privados. Fortalece-se o discurso favorável à minimização do Estado e de legitimação das ações de caráter privado, ao mesmo tempo em que, pela denominada gestão compartilhada ou gestão participativa, implica no afastamento do Estado da obrigação e o conseqüente compartilhamento por parte da comunidade escolar na manutenção e desenvolvimento das atividades na escola pública.

Como a responsabilidade social é o principal pressuposto da educação, o encargo pela captação de recursos não deve ser unicamente dos estados, mas de toda a sociedade. Alicerçando-se na noção de *accountability*, que implica na responsabilização pelos resultados, defende-se a diversificação das fontes de financiamento, dispondo-se a aumentar os aportes financeiros à educação, o que redundará na busca de fontes alternativas, incluindo contribuições familiares, parcerias com instituições privadas, filantrópicas e organizações sociais. Em decorrência do exposto, passa a tomar corpo a concepção de gestão compartilhada que implica na participação da comunidade na provisão dos serviços públicos.

De acordo com Gosovic (2000), uma das formas pelas quais a referida hegemonia intelectual de inspiração neoliberal se difunde é o uso freqüente e limitado de palavras e terminologias que acabam por contribuir para o ocultamento das questões sociais, legitimando politicamente o poder do capital internacional e ajudando na aprovação de conceitos, atos, processos que de outra maneira, seriam questionáveis. Gosovic (2000) destaca que a busca de resultados concretos para seus interesses específicos, como a liberalização dos mercados e ausência da interferência do Estado na economia, faz com que a “hegemonia intelectual” centre atenção nas “micro-questões”, gerando conflitos dentro dos países em desenvolvimento e entre eles, fazendo que olvidem seus objetivos comuns e problemas sistêmicos de maior alcance. Os problemas gerados pela “globalização” são considerados como deficiências internas aos países, desresponsabilizando os sistemas e as estruturas mais gerais envolvidas. Gosovic (2000) afirma que tem havido muitos ganhos com o uso de palavras e terminologias utilizadas tanto para reforçar o modelo hegemônico e a ordem contemporânea como para dotá-la de qualidades positivas e desarmar a possível crítica.

Na perspectiva do referido autor, “[...] o uso de uma linguagem complicada e técnica e um jargão tecnocrático aparentemente neutro, entremeado com termos que são eticamente corretos, tem sido uma das formas de tapar as questões subjacentes e de antecipar-se às perguntas embaraçosas”. Outro aspecto do mesmo processo é a quantificação seletiva, recurso pelo qual alguns indicadores cuidadosamente selecionados “[...] – muitos deles relacionados com os resultados dos mercados de valores – servem para descrever e avaliar o bem-estar e a saúde mundiais e nacionais, de modo que uns quantos decimais acima ou abaixo passaram a ser um motivo de grande preocupação”. O resultado é o desvio da “[...] atenção das estruturas e os processos básicos e, inclusive, de

indicadores e valores críticos do desenvolvimento” (GOSOVIC, 2000, p. 14, tradução nossa).

Depreende-se, do exposto até aqui que as políticas sociais de nuances neoliberais, para serem acatadas e implementadas, precisam esvaziar-se em dimensões dos valores humanos e sociais, como solidariedade, cooperação, participação e cidadania. Segundo Garcia (2006, p. 122), o conceito de cidadania foi reelaborado, sendo que “[...] o direito do cidadão passa a ser considerado em razão do estado de carência ou de necessidade”. Neste aspecto, o autor assinala que a palavra cidadania foi substituída pelo conceito de focalização (GARCIA, 2006).

A focalização na perspectiva neoliberal substitui a política de acesso universal pelo acesso seletivo, pela restrição dos beneficiários. Em muitos países que adotam programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais praticamente se reduzem a programas de socorro à pobreza absoluta. O que significa dizer que a focalização se caracteriza pela oferta de bens públicos, antes de caráter mais universalizante e considerados direitos sociais, a grupos específicos socialmente vulneráveis vivendo em situações mais emergenciais.

Na ótica neoliberal, passa-se a propalar que o princípio da universalização das políticas sociais deixa de atender à equidade social, por beneficiar uma população da classe média que não precisa usufruir dos serviços públicos, tornando os gastos com o social ineficientes para atender onde estão as verdadeiras demandas, ou seja, na população pobre. Em consequência, as políticas universalistas são consideradas de alto custo e de pouco impacto na resolução dos problemas sociais.

Em consonância com os princípios neoliberais em relação às políticas sociais, Franco (1996) refere que fica evidente que, na tentativa de baratear o custo das políticas sociais universalistas, ocorre à diminuição de sua qualidade e, por conseguinte, diminui o impacto sobre os beneficiários. A fim de resolver o problema da universalização, o autor salienta que é necessária uma outra forma de universalização pautada não na oferta, mas na satisfação das necessidades das pessoas. Esta, por sua vez, sustenta-se no princípio da equidade “[...] segundo o qual para superar as diferenças, deve tratar-se desigualmente a quem são socioeconomicamente desiguais (ação afirmativa ou discriminação positiva)” (FRANCO, 1996, p.13).

As políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva passam a integrar o glossário neoliberal e estão particularmente articuladas à discussão da focalização das políticas sociais, visando à inclusão social de grupos específicos da população, entre eles

as mulheres. Cury (2005, p. 15), ao abordar as políticas inclusivas e compensatórias na educação básica, explica que tais políticas se afirmam “[...] como estratégias voltadas para a focalização de direitos para determinados grupos marcados por uma diferença específica” e que são considerados socialmente vulneráveis, o que permitiria “[...] dar mais a quem mais precisa, compensando ou reparando perversas seqüelas do passado”.

Este aspecto das políticas de ações afirmativas insere-se na questão dos direitos humanos e vem sendo debatido no âmbito da jurisprudência. Neste âmbito, tais políticas são consideradas um importante instrumento de inclusão social, quando constituem-se de medidas especiais e temporárias que visam remediar um processo discriminatório forjado ao longo do tempo e, conforme Piovesan (2005, p. 39), “[...] objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos”. Entendidas como políticas compensatórias, as ações afirmativas cumprem uma finalidade pública que é essencial para o projeto de uma sociedade democrática. Neste sentido, assinala Piovesan (2005) que tais políticas são medidas concretas que implementam o direito à igualdade, respeitando a diferença e a diversidade e, por meio delas, passa-se de uma igualdade formal para uma igualdade material e substantiva.

Neste ponto, uma diferenciação fundamental deve ser estabelecida. Ressalta-se que nem toda defesa de políticas que contemplam ações afirmativas são alinhadas aos princípios neoliberais. Situando-se em extremo oposto aos neoliberais, na defesa das ações afirmativas implica em luta por políticas que mantêm o sentido público da educação, na defesa da concretização dos direitos sociais – não da sua negação como fazem os neoliberais – trata-se da batalha por políticas destinadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material. A luta pelo “[...] acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos” (MORAES, 2001, p. 66).

Retomando à discussão realizada por Fitoussi e Rosanvallon (1997) sobre a confusão entre política e bons sentimentos, identifica-se que uma outra característica das políticas de ações afirmativas vem despontando como mais um dos seus resultados benéficos, e este é enfatizado pelo discurso neoliberal. Parte-se da noção que as políticas de ações afirmativas, além de incluir socialmente os grupos vulneráveis, também se constituem em um mecanismo institucional de “[...] criação de exemplos vivos de mobilidade social ascendente” (GOMES, 2005, p. 56). As pessoas oriundas de grupos minoritários, ao alcançarem posições de prestígio e poder, passam a ser exemplo para os

mais jovens “[...] que veriam em suas carreiras e realizações pessoais a sinalização de que não haveria, quando chegada a sua vez, obstáculos intransponíveis à realização de seus sonhos e à concretização de seus projetos de vida” (GOMES, 2005, p. 56). Considera-se que esta percepção em relação às políticas de ações afirmativas, assinalada por Gomes (2005), é um elemento justificador para se implementar e ampliar tais políticas para vários grupos considerados minoritários.

Conforme visto no capítulo anterior, o BM também utiliza-se deste argumento para evidenciar a importância destas políticas na medida em que criam “papéis-modelo” na sociedade. A pedagogia do exemplo é a expressão da sociedade capitalista, que, na impossibilidade de resolver as causas subjacentes das várias formas de discriminações, especialmente aquelas derivadas do plano econômico, engendra a noção de que as “exceções” individuais são os exemplos de que a sociedade capitalista é rica em oportunidades para todos. Se os chamados “excluídos” estiverem sob os auspícios de um governo eficiente e disposto a criar institucionalmente condições para a “inclusão social”, alguns destes indivíduos podem florescer como cidadãos plenos e servirem de exemplo para o grande contingente de “excluídos” que ficaram à margem do processo de inclusão. Portanto, as políticas de ações afirmativas, evidentemente, não são universalistas no que toca aos grupos a quem se dirige, são seletivas e focalizam alguns indivíduos que atendem a alguns critérios previamente estabelecidos. Ressalta-se, ainda, que as políticas de ações afirmativas estão intimamente relacionadas à inclusão de alguns representantes dos grupos minoritários (negros, índios, mulheres, portadores de necessidades especiais), a espaços públicos tradicionalmente freqüentados e geridos pela classe média, como exemplo as Universidades, pleito eleitoral, cargos públicos, entre outros.

Muito embora as políticas de ações afirmativas sejam relacionadas à questão da equidade social, elas também estão em consonância com a focalização, como instrumento técnico e econômico utilizado na implementação de políticas sociais de cunho neoliberal. Cury (2005) explica que, tendo em vista as dificuldades das contas públicas advindas da necessidade do pagamento das dívidas e as limitações orçamentárias para os investimentos em direitos sociais universais, as políticas focalizadas em determinados grupos sociais não deixaram de ser “[...] uma estratégia dos Estados para uma alocação específica de recursos” (CURY, 2005, p. 16), inclusive “[...] não se pode ignorar um certo risco populista que as políticas diferencialistas podem incorporar” (CURY, 2005, p. 24).

Registre-se a contribuição de Brah (2006) para esta discussão ao analisar a questão das discriminações do racismo e do sexismo, alertando para o fato de que se não são fenômenos monocausais, tratá-los como uma série de efeitos também pode não fornecer diretrizes claras para uma resposta política concreta. Para a autora, um “mesmo efeito” dá margens para diversas interpretações advindas de várias posições políticas e engendrar estratégias de ações diferentes. Ademais, “[...] assumir uma posição política específica significa que se está fazendo certas suposições sobre a natureza dos vários processos que sublinham um fenômeno social, de que um evento particular pode ser um efeito” (BRAH, 2006, p. 354). Adverte que focalizar apenas os “efeitos” “[...] pode tornar invisível à operação de tais processos ideológicos e materiais, assim dificultando nossa compreensão das complexas bases das desigualdades” (BRAH, 2006, p. 354). Conclui que “[...] a linguagem dos ‘efeitos’, de qualquer modo, não escapa de um subtexto implícito de ‘causas’” (BRAH, 2006, p. 354).

Depreende-se das análises de Brah (2006) que as políticas de ações afirmativas de cunho neoliberal são um exemplo de ações voltadas apenas aos efeitos da discriminação, quer racial ou de gênero, que é o acesso a determinados espaços públicos. Assim, institucionalizando-se políticas de cotas, parecem acreditar que se resolveria um problema estrutural que tem causas bem mais complexas. Trata-se de uma expressão da simplificação das questões sociais a que se referem Fitoussi e Rosanvallon (1997), caracterizada pelo abandono de uma análise global do sistema por uma abordagem focada no segmento mais vulnerável da população.

A Cepal, alinhando-se a outras agências multilaterais, aborda a questão da pobreza pelo viés da transformação produtiva com equidade social. Cabe ressaltar que, em suas análises, as classes sociais desaparecem e dão lugar a “[...] categorias sociológicas pouco consistentes como pobreza e equidade” (OLIVEIRA D., 2001, p. 82). Os pobres incluem um conjunto de diversos grupos sociais heterogêneos, por isso não se visualizam os contrastes sociais e, por sua vez, nem seus determinantes estruturais.

Depreende-se que as proposições analíticas sobre a pobreza, constantes nos vários documentos analisados, emergem dentro do modelo de um atavismo biológico, ou seja, ao naturalizar o social, naturaliza-se a pobreza, sendo, então, possível entendê-la como algo transmitido “hereditariamente”, como se suas características psicológicas, intelectuais e comportamentais pudessem ser repassadas de geração em geração por mães analfabetas, incultas e não-educadas. Esta abordagem do capital em relação à pobreza representa o

reducionismo que caracteriza a visão neoliberal e que, evidentemente, não explica o caráter antagônico da acumulação capitalista. Reproduz, portanto, o pensamento fetichizado¹³³, sendo incapaz, em decorrência de limites da consciência que traduz a perspectiva de uma determinada classe social, de explicar as determinações sociais e históricas da pobreza, tratando-a como objeto em si ao naturalizar fenômenos que são sociais e abstraindo as relações societárias em presença.

Marx (1985, p. 210) foi categórico ao explicitar que a acumulação capitalista corresponde à acumulação da miséria, “[...] a acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital”.

Isto significa dizer que, pela “[...] primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. Quanto mais a sociedade se tornava capaz de “[...] progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente”. Há uma nova dinâmica no fenômeno da pauperização, diferenciando-se radicalmente do produzido em “[...] outras formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa quando a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais) [...]” (NETTO, 2001, p. 153).

É justamente pela incapacidade em tratar a pobreza e seu crescimento descontrolado como fenômeno precípua a sua dinâmica da acumulação capitalista que as estratégias de combate à pobreza, consolidadas pelas agências multilaterais, resultam limitadas para a consecução dos seus objetivos propalados. A explicação de Mészáros (2002) é extremamente importante para se compreender as políticas sociais engendradas nesta nova fase do capitalismo monopolista que implicam ações assistencialistas e focalizadas e suas contradições se revelam mais intensas e predatórias. Conforme o mesmo autor, a incapacidade do sistema do capital é tratar as causas como causas, não considerando suas implicações a longo prazo. Adverte Mészáros (2002, p.175) que esta condição do capital não é uma dimensão passageira, mas sim uma dimensão estrutural,

¹³³ Remeter-se ao fetichismo da mercadoria conforme teorizado por Marx (1982) no primeiro capítulo de O Capital.

visto que o capital está voltado para sua expansão que, “[...] em suas necessárias ações remediadoras, deve procurar soluções para todos os problemas e contradições gerados em sua estrutura por meio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências”.

A Cepal, como visto neste capítulo, reproduz os discursos em prol da educação e se alinha com as formulações teóricas das demais agências multilaterais estudadas nesta dissertação, defendendo a educação, em específico a educação feminina, como elemento central para a resolução dos problemas regionais, tanto para a redução da pobreza como para a qualificação da força de trabalho, a fim de tornar os países da região competitivos. Há a permanência da atribuição à educação feminina das funções de reparação, equalização e qualificação, a exemplo do observado em relação às outras agências multilaterais investigadas. Na definição do papel social da educação e da educação feminina, as elaborações da Cepal revelam uma simplificação das questões sociais. A análise de conteúdo das fontes primárias pertinentes a essa instituição revela a permanência da mesma funcionalidade ideológica que se pôde constatar ao longo desta pesquisa em relação a todas as agências multilaterais. Todas são unânimes em defender que a educação é um elemento estratégico essencial para reduzir a pobreza, o que indica, explicitamente, que a carência educacional da população é a causa do empobrecimento das mulheres e das meninas.

O entendimento do significado da focalização da educação de mulheres e meninas como elemento chave para a redução da feminilização da pobreza subsidia a compreensão de que, para os neoliberais, as soluções para as questões sociais geradas pelo movimento de expansão, concentração e acumulação do capital têm sido dirigidas para os efeitos produzidos pelas contradições internas do modelo econômico do capitalismo monopolista, que se sobressaem e se destacam como fenômenos perturbadores para o próprio sistema.

Ao ressaltar os riscos da consciência reificada das questões sociais, Ribeiro (2001, p. 79) explica que, ao se buscar a “[...] identificação da causas da pobreza, realizada com o propósito de orientar investimentos em políticas sociais [...], há desconsideração pela “[...] correlação de múltiplas variáveis na determinação da miséria e, o que é freqüente [...]”, realizam-se cortes arbitrários no tempo dos processos sociais. É o que ocorre com a “[...] hipervalorização da educação na determinação da renda, quando é esquecido o fato de que a renda também determina o nível educacional”. Sem deixar de considerar a importância da educação na mobilidade social, “[...] é indispensável dizer que uma distribuição de renda e da riqueza mais justa, [...] traria efeitos positivos imediatos não só com relação à

educação, em sua correlação com a renda, mas também, a todo o conjunto de elementos da qualidade de vida” (RIBEIRO, 2001, p. 79-80).

Esta argumentação pode ser corroborada pelo trabalho de Gajardo (2000) que faz um balanço das reformas educativas desenvolvidas na América Latina e no Caribe durante a década de 1990. A sua conclusão é que as expectativas sobre a contribuição que a educação e sua reforma poderiam dar para superação da pobreza, para o fomento da competitividade dos países, da produtividade das pessoas e para edificação de democracias mais sólidas e constantes apresentam-se, muitas vezes, de forma desproporcional em relação aos reais subsídios a tais processos. “Sem políticas que ataquem integralmente a pobreza, contudo, será difícil ter êxito na busca da equidade, perdendo-se parte dos esforços realizados para melhoria da qualidade, da gestão e da eficiência do sistema escolar em seu conjunto”. Trata-se de uma tarefa “[...] que foge ao âmbito propriamente educativo e que exige transformações que transcendem o setor” (GAJARDO, 2000, p. 50).

É essa visão reificada que naturaliza e fragmenta a leitura da realidade social e subsidia as políticas de gênero destinadas à educação feminina, concebendo-a como a chave para romper com o círculo vicioso e intergeracional da pobreza, para a promoção da equidade social, da inclusão escolar e do empoderamento das mulheres. O raciocínio presente é que, como consequência da inclusão escolar, haveria a inclusão na vida cidadã e, com ela, o acesso ao mercado de trabalho.

As instituições multilaterais e os agentes a seu serviço, para respaldar este discurso e dar-lhe a devida consistência e fundamentação empírica, utilizam-se da hipervalorização da quantificação, havendo uma fusão entre a abordagem exclusivamente técnica da pobreza e a abordagem pela vertente da moral e dos bons sentimentos. O conceito de vulnerabilidade social serve de justificativa para políticas sociais focalizadas e estimula a ótica assistencialista e emergencial, o que resulta em implementação pontual de políticas setoriais com base em programas e projetos. Esta fetichização da pobreza fundamenta a identificação de dificuldades e a proposição de medidas somente conjunturais, o que impede que seja encaminhada a superação das questões sociais que são fundamentalmente estruturais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do processo que transformou a educação, em especial a educação feminina, em tema central das agendas internacionais e nacionais e em alvo principal das reformas políticas e econômicas de muitos países revelou-se uma tarefa árdua. Para dar conta da desconstrução teórica do discurso, aparentemente consensual, a favor da educação de meninas e mulheres, foi preciso superar as explicações reducionistas da chamada “feminização da pobreza” e da relação entre redução da pobreza e educação feminina, reproduzidas por todas as agências investigadas.

Para realizar a reflexão crítica pretendida, o caminho trilhado exigiu reconhecer diferentemente o existente, mediante outra interpretação. Foi preciso desmontar as armadilhas do discurso que alia política aos bons sentimentos e lutar contra a despolitização à qual nos incita ao mobilizar idéias e sentimentos frente aos quais é difícil não se deixar envolver. Afinal, como opor-se à promoção da justiça e da equidade social? Como não corroborar a boa missão de criar um mundo livre da pobreza? Como posicionar-se criticamente frente às políticas inclusivas e de ações afirmativas e como recusar que os miseráveis devam receber tratamento prioritário em razão da situação emergencial decorrente de sua vulnerabilidade social? Como negar a questão da feminização da pobreza e, ato contínuo, deixar de defender a educação feminina e o empoderamento das mulheres como estratégia política para o rompimento do ciclo geracional da pobreza?

Dar conta de fazer a crítica às idéias propaladas pelas agências multilaterais investigadas significou não se deixar impressionar e nem impregnar-se pelo discurso de autoridade da ciência que supostamente valida uma postura científica cuja objetividade seria assegurada pela exatidão dos dados, por estudos comparativos, tabelas e quadros estatísticos. A tarefa assumida foi a de revelar o fetiche da naturalização do social e a sua manifestação na consciência reificada das justificativas de cunho neoliberal.

Na Introdução, explicitou-se que a revisão bibliográfica realizada indicou a existência de poucos estudos analíticos sobre a temática selecionada no Brasil. Se, à primeira vista, isto foi significativo por indicar a relevância e importância da pesquisa proposta, houve uma mudança de perspectiva no decorrer da investigação. Em decorrência da existência de literatura crítica disponível, houve mais facilidade em elaborar os capítulos sobre o BM, BID e a Cepal. Diferentemente, no caso dos capítulos sobre a

Unesco e o Unicef a tarefa revelou-se no seu oposto em razão da escassez de tal literatura. Destarte, o grande desafio, nos capítulos pertinentes à Unesco e ao Unicef, foi construir um arsenal para a crítica almejada, agregando esforços teóricos garimpados de alguns autores em busca de munição para desvelar a retórica ética ou moralista e avaliá-la como uma prática ideológica pertinente não apenas àquelas, mas a todas as agências estudadas.

A pesquisa realizada permitiu apreender a ocorrência de uma complementaridade entre as agências mais sensíveis ao social e aquelas dedicadas a ações econômicas e financeiras. A Unesco e o Unicef atuam em áreas que escapam à ação dos bancos e das agências de desenvolvimento, configuram-se como espécie de anteparos ideológicos para aquelas, já que produzem e reproduzem múltiplos discursos relacionados aos baluartes da paz, solidariedade intelectual e moral da humanidade, que são incorporadas por aquelas sem maiores complicações. Os bancos multilaterais assumem as preocupações das agências “mais sensíveis ao social” não só em seus discursos, mas também nas suas políticas. Ressalve-se que a inserção da preocupação com questões sociais em suas agendas políticas não significa, em contrapartida, o abandono das recomendações de reformas e ajustes econômicos, na medida em que isto não cria limites para o cumprimento de suas funções, ao contrário, veicula uma imagem institucional favorável.

Neste sentido, há muito mais convergências entre as agências multilaterais estudadas do que divergências radicais, as quais, quando emergem, são resolvidas por disputas políticas que se definem conforme o poder político e econômico que está em jogo, no caso, a hegemonia dos grandes blocos detentores do capital mundial se faz prevalecer. Exatamente por serem integrantes do sistema das Nações Unidas, existe entre as agências uma simbiose parcial que é vital para a consecução de seus objetivos e programas compartilhados entre elas e os que são específicos em função da natureza diversa de cada uma delas. A busca da consecução dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” estabelece a unidade entre elas. As organizações se irmanam na defesa de uma mundialização do capital com face mais humana, o que resulta em consensos sobre a viabilidade histórica do próprio sistema capitalista como um sistema justo e equitativo e que apenas necessita de alguns ajustes.

Ressalta-se que as agências multilaterais estudadas não podem ser compreendidas em sua atuação como forças políticas estanques, como se fossem desarticuladas com os interesses hegemônicos do capital. Elas expressam a organização do sistema capitalista atual, que produz instâncias intergovernamentais como formas de regulação social, as

quais têm sido extremamente eficientes em tecer consensos internacionais, produzir recomendações e planejar políticas a serem implementadas nos países “em desenvolvimento”, tanto por serem aceitas como a melhor forma de se propiciar o desenvolvimento como por imposições via condicionamentos de empréstimos financeiros por parte dos bancos multilaterais.

Os anos 1990 foram profícuos no estabelecimento de instrumentos internacionais, quer com valor jurídico ou como compromisso político, em que os países chamados “em desenvolvimento” foram convocados a tornaram-se signatários de tais documentos internacionais e, com isso, comprometerem-se a elaborar e implementar políticas educacionais que facilitassem o acesso da população excluída do sistema educacional, entre elas as mulheres e meninas. O consenso em relação à necessidade de tais países aderirem às propostas educacionais, engendradas no interior das agências multilaterais e na articulação entre estas e governos, bem como com organizações não-governamentais e movimentos populares tem, nos benefícios que a educação feminina pode trazer à sociedade, seus maiores argumentos.

Foi evidenciado, nesta dissertação, que não há diferenças significativas em relação aos argumentos e justificativas sobre a necessidade de se investir na educação feminina, concebendo-a como uma estratégia para evitar a reprodução da pobreza de uma geração para outra, ou seja, que esta educação pode romper com o círculo vicioso da pobreza denominada de intergeracional. Na perspectiva das agências, a educação feminina, neste aspecto, tem um papel estratégico para o desenvolvimento dos países atrasados economicamente à medida que promove um ambiente propício, na esfera da reprodução social, para educar e cuidar da prole de forma mais adequada, evitando doenças infantis passíveis de prevenção e promovendo um ambiente que facilite o acesso à educação e à aprendizagem infantil e, sobretudo, por reduzir a taxa de fecundidade da população feminina. A relação entre educação feminina e redução da pobreza foi tema presente na série de eventos internacionais patrocinados por diversas agências das Nações Unidas e que trataram de várias temáticas sociais.

As agências investigadas, independentemente de sua especificidade, atribuíram a mesma funcionalidade à educação de meninas e mulheres, ou seja, as funções de reparação, equalização e qualificação, conforme explicitado neste trabalho. Similarmente à relação de simbiose parcial estabelecida entre as instituições, na qual as organizações sensíveis ao social atuam como anteparo ideológico para os bancos multilaterais, também

observou-se uma relação de complementariedade entre as citadas funções de tal forma a ocultar a função ideológica da educação feminina, obviamente não anunciada nos documentos.

Quando se analisa a perspectiva das agências para a política de educação feminina, constata-se a manifestação das três perversões fundamentais das políticas sociais, identificadas por Fitoussi e Rosanvallon (1997): a associação entre política e bons sentimentos, o apreço pela política-espetáculo e a simplificação dos problemas sociais. É nesse contexto que melhor se pode apreender a funcionalidade ideológica atribuída à educação feminina, quando se explicitam seu papel de sustentação da retórica do qual se nutrem a política dos bons sentimentos e a política-espetáculo, as quais são instrumentalizadas pela simplificação dos problemas sociais. Com o desenvolvimento da ideologia humanitária, forma-se o consenso que subsidia tais políticas, nos discursos, predominam os anúncios e denúncias sobre as desigualdades e injustiças sociais sem que isto se faça acompanhar de políticas efetivas para a sua superação. A preferência pela política-espetáculo valoriza a exibição da generosidade e as demonstrações de boa vontade, amplamente divulgadas por meio de material impresso, eventos e notícias na mídia. A propaganda e o *marketing* são utilizados de forma intensiva pelas agências e governos, focalizam-se nas ações e programas que têm visibilidade imediata, que trazem benefícios imediatos, ficando a população com a impressão de que importantes ações para a melhoria educacional estão sendo realizadas concretamente.

A simplificação dos problemas sociais desloca a análise global do sistema para uma abordagem focada no segmento mais vulnerável da população, no caso em análise, nas mulheres e meninas. A questão da feminização da pobreza e o aumento acentuado do discurso em prol da educação das meninas e mulheres expressam como os grandes problemas sociais passaram a ser diagnosticados e analisados de forma focalizada. Conforme o direcionamento focalizado das políticas sociais de cunho neoliberal, tende-se a compartimentalizar ainda mais os grandes problemas sociais, selecionando, dentre a população, grupos específicos a serem beneficiados pelas políticas públicas compensatórias e assistencialistas. Nesse caso, as mulheres pobres, com baixa ou nenhuma escolarização, passam a ser o foco principal na grande estratégia mundial de redução da pobreza.

Na sua fase monopolista, o capital, ao maximizar suas formas de reprodução, acumulação e expansão em âmbito mundial, produz o crescimento da pobreza quanto mais

acelerada é a produção da riqueza concentrada e centralizada nas mãos dos grupos e países detentores do capital. Por não se remeter às determinações estruturais da pobreza, o pensamento neoliberal a transforma em categoria multiuso e formula um escopo teórico que defende que tal estado humano deriva essencialmente das limitações da liberdade individual vinculadas diretamente à falta de capacidades e habilidades dos indivíduos em se moverem em um mundo regulado pelo mercado. A educação feminina, de acordo com este discurso, amplia essas liberdades, uma vez que é ela que capacitaria a força de trabalho das mulheres, seu capital humano e viabilizaria seu possível aproveitamento no mercado de trabalho, e, se estas não forem absorvidas, estariam mais aptas a aproveitar as oportunidades na economia, trabalhando como autônomas ou no trabalho informal.

Nos documentos analisados, o discurso recorrente é que a educação formal é um fator essencial para o desenvolvimento econômico dos países pobres por possibilitar o incremento do capital humano e a promoção da equidade social. Assim, a educação é explicada por metáforas, como a “chave” ou um dos “pilares” para o desenvolvimento e redução da pobreza. Na desconstrução dessa retórica, evidenciou-se que esta se fundamenta numa relação simplista entre educação e desenvolvimento econômico. Em oposição a esta afirmação meramente economicista, foi enfatizado que, no capitalismo, pode haver crescimento econômico sem que, em contrapartida, isto signifique desenvolvimento humano.

A apreensão fenomênica das manifestações da questão social, sem a análise das mediações que elas incorporam, leva a imputar à educação o *status* de estratégia para melhorar as condições econômicas e sociais da população e, especialmente de tornar-se instrumento para equalizar as distorções existentes entre mulheres e homens no contexto social. Para garantir a cientificidade e coerência teórica, são utilizadas categorias como capital humano, capital social, empoderamento e equidade, as quais sustentam os discursos em relação à educação como chave para reduzir a pobreza nos países considerados em desenvolvimento e embasam a retórica neoliberal de defesa de princípios humanitários e democráticos de justiça social e ética.

Na argumentação desenvolvida nesta dissertação, alguns pontos merecem ser ressaltados. O primeiro é que o fato de criticar as políticas inclusivas de filiação neoliberal não pode ser interpretado como negação do movimento de inclusão educacional como um direito inalienável de todos os indivíduos ao conhecimento historicamente acumulado, porque este, certamente, constitui-se num avanço em uma sociedade democrática. O ponto

a merecer destaque é que empenhar a bandeira da inclusão escolar por concebê-la como solução às situações de desigualdade e exclusão, cuja origem é social, significa pensar a solução para essa desigualdade associada apenas à questão do acesso escolar, um modo reducionista de compreender os seus determinantes estruturais e não apenas conjunturais dessa diferenciação social, recorrentemente produzida e reproduzida pelo capitalismo como uma função de sua lógica interna.

O segundo ponto de destaque é que o posicionamento assumido nesta dissertação significa um combate às políticas de gênero às ações afirmativas de cunho neoliberal. É preciso reconhecer que as políticas públicas de gênero representam um avanço político conquistado pelo movimento de mulheres, já que suas reivindicações, paulatinamente, vão sendo assimiladas pelo aparato político estatal, o que abre e amplia espaços de luta. Por outro lado, também expressa um posicionamento político dos governos que buscam cumprir, nas condições existentes, a agenda construída internacionalmente no período pós 1990 para a educação de mulheres.

O terceiro ponto a ser sublinhado é que a crítica feita às políticas que contemplam ações afirmativas se aplica àquelas alinhadas aos princípios neoliberais, que pelo posicionamento assumido nesta dissertação, é o de lutar por políticas que mantenham o sentido público da educação, a materialização dos direitos sociais por políticas universalistas, a luta por políticas voltadas à concretização do princípio da igualdade material e social. Evidentemente, não se pode negar a possibilidade de políticas de ações afirmativas com a condição de que o direito público universal seja garantido como condição primeira. O que se critica é que os neoliberais supervalorizam apenas as políticas focalizadas, negando, concomitantemente, as políticas universalizantes, uma vez que alegam que são de alto custo e de pouco impacto na resolução dos problemas sociais. Com base no exposto, tem-se clareza da motivação que remete à valorização da execução compartilhada com a sociedade civil na oferta dos serviços educacionais, orientando-se pelos critérios da negociação e da parceria entre os serviços públicos e privados, o que reforça o discurso a favor da minimização do Estado e legitima as ações de caráter privado.

O debate acerca das políticas públicas alinhadas aos governos neoliberais deve considerar a forma como as mesmas são planejadas, atentando-se para o fato de que, geralmente, as forças que são impostas e legitimadas são derivadas de segmentos defensores dos grandes blocos que monopolizam e centralizam o capital mundial. Assim, por mais que essas organizações propalem atuar com o propósito de reduzir as condições

de desigualdades sociais pelas vias educacionais, deve-se ter em mente que essas agências representam os interesses do capital e agem, direta e indiretamente, em conformidade com a sua manutenção. Trata-se de intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social.

O que precisa ficar claramente explicitado é que políticas focalizadas, não obstante até possam trazer melhorias nas condições de vida de alguns grupos mais desfavorecidos, não têm como meta mudanças nos padrões em que estão constituídas as relações sociais, significando, portanto, a permanência de situações de exclusão social. Por serem dirigidas a setores da sociedade com carências pontuais, em situações emergenciais, resultam na negação do princípio universalista dos direitos sociais. Em razão do exposto, são portadoras de um limite histórico, visto que não possuem o poder de criar as condições materiais necessárias para a concretização dos direitos universais para além dos limites da sociedade de classes.

A compreensão teórica construída no processo da investigação realizada alicerçou e ampliou a consciência política que possibilitou dissipar a névoa da consciência reificada nos moldes neoliberais e explicitar que a retórica de defesa da educação feminina, que utiliza como anteparo ideológico a preocupação humanitária e uma sensibilização com a questão das mulheres, assume a funcionalidade de legitimar a implementação de políticas neoliberais. Expressa a perspectiva da classe social que se propõe a solucionar os problemas e contradições gerados estruturalmente pelo capitalismo, por intermédio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas conseqüências. Ao naturalizar a ordem social capitalista, transforma a questão social em objeto de ação moralizadora e amolda a tradição conservadora dos liberais às exigências do processo de legitimação da ordem do capital monopolista, o que impede que seja encaminhada a superação das questões sociais que possuem determinações que são fundamentalmente estruturais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARAÚJO, Ana Valéria. **Minuta de declaração dos direitos indígenas**: ONU. Instituto Socioambiental, 1996. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/minuta.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

ARRIAGADA, Irma. **Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social em los programas de pobreza**. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Política operativa sobre la mujer em el desarrollo**. Washington, DC: BID, 1987. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/1068spa.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Convênio constitutivo**. Washington, DC: BID, 1996. Disponível em: <<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-por.Pdf>>. Acesso em: 2 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Para salir de la pobreza**: el enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. Washington, DC: BID, 1998. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=366505>>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estratégia institucional do BID**. Washington, DC: BID, 1999. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/pic/viii/insitutional_strategies_i.cfm?language=Spanish>. Acesso em: 25 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe**. Washington, DC: BID, 2000.

Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=364046>>. Acesso em: 15 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Crecimiento econômico sustentable**: documento de estrategia. Washington, DC: BID, 2003a. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Crecimiento_Sustentable.pdf>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social**: documento de estrategia. Washington, DC: BID, 2003b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FPobreza.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Modernización del Estado**: documento de estrategia. Washington, DC: BID, 2003c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/SGC%2DGN%2D2235%2D1%2Ds.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Desarrollo social**: documento de estrategia. Washington, DC: BID, 2003d. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FDesarrollo%5FSocial.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual 2004**. Washington, DC: BID, 2004a. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/ar2004/pdf_files.cfm?language=Portuguese>. Acesso em: 15 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe**: retos, acciones y compromisos. Washington, DC: BID, 2004b. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=274585>>. Acesso em: 10 set. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Conheça o BID**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?language=Portuguese>>. Acesso em: 2 set. 2006a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Igualdad de género en el desarrollo**. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/WID/index_wid_s.htm>. Acesso em: 10 set. 2006b.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 1984**: recuperación o recaída de la economía mundial? Cambio demográfico y desarrollo. Washington, DC: Banco

Mundial, 1984.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza.** Washington, DC: Banco Mundial, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación:** estudio sectorial del Banco Mundial. Versión preliminar. Washington, DC: Banco Mundial, 1995a.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995:** o trabalhador e o processo de integração mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1995b.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001:** luta contra a pobreza. Washington, DC : Banco Mundial/Oxford University Press, 2001.

BANCO MUNDIAL . **Desafios e oportunidades para a igualdade entre gêneros na América Latina e Caribe.** Washington, DC: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://www.obanco_mundial.org/index.php/content/view_document/1512.html>. Acesso em: 3 fev. 2005.

BANCO MUNDIAL. **Progresso para a educação primária universal de qualidade:** documento de enquadramento. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/framework.portuguese.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2006.

BANCO MUNDIAL. **Sobre o Banco Mundial.** Disponível em <http://www.banco_mundial.org/index.php/content/view/6.html> . Acesso em: 15 fev. 2005.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília, DF: CEPAL/SPM, 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington:** a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular. Caderno, n. 7, out. 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** v.1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 52, v. 18, p.125-138, 2003.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 3, v. 18, p. 78-89, jul./set. 2004.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade e diferenciação. **Cadernos Pagu**, Campinas SP, n. 26. p. 329-376, jan./jun. 2006.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: SPM, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Decreto n.87.522, de 25 de agosto de 1982**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/ctunesco01.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Denominações dos Atos Internacionais**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/003.html>>. Acesso em: 28 fev. 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia>>. Acesso em: 4 jan. 2007.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p.183-191, set./out./nov./dez. 2003.

CATTANI, Antônio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. 4. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília, DF: Unesco Brasil, IIPE, 2003.

CEDAW. **Convention on the elimination of all forms of discrimination against women**. New York: United Nation, 1979. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

CEPAL. **Transformacion productiva com equidad**. Santiago do Chile: CEPAL, 1990.

CEPAL. **Equidade e transformação produtiva: um enfoque integrado**. Santiago do Chile: CEPAL, 1996.

CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago do Chile: CEPAL, 2000.

CEPAL. **Equidade, desenvolvimento e cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CEPAL. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. **Serie Mujer e Desarrollo**, n. 45, jul. 2003a. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/mujer/publicaciones/default.asp>>. Acesso em: 1 fev. 2005.

CEPAL. **Panorama social da América Latina 2002/2003**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003b. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>>. Acesso em: 15 mar. 2005.

CEPAL. **9ª Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe: Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile: CEPAL, 2004a. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/mujer>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

CEPAL. **Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe (1995-2001)**. Santiago do Chile: CEPAL, 2004b.

CEPAL. **Informações gerais**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 11 dez. 2005.

CEPAL. **Informação histórica**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 10 abr. 2006a.

CEPAL. **Unidade da mujer**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 18 maio 2006b.

CEPAL/OEA/CENDEC. **Manual: formulação e avaliação de projetos sociais**. Curso de Formulação, Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. Brasília, DF: PROPOSAL: 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=122>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade.** Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. O capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Globalização e socialismo.** São Paulo: Xamã, 1997. p. 7-33.

CHESNAIS, François. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; WALLERSTEIN, Immanuel. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências.** Tradução de Rosa Marques; Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa.** Campinas SP, 2002. 270 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

CORAGGIO, José Luis. Economía y educación en América Latina (notas para una agenda para los 90). **Papeles del CEAAL**, Santiago do Chile, n.4, 1992. Disponível em: <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Econom%EDa%20y%20Educaci%F3n%20en%20AL.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2006.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996a. p.75-123.

CORAGGIO, José Luis. Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. In: PEÑALBA, Susana; ROFMAN, Alejandro (Comp.). **Desempleo**

estructural, pobreza y precariedad: coordenadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina, Buenos Aires: CEUR-Nueva Visión, 1996b. Disponível em: <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/POBREZAB.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2006.

CORAGGIO, José Luis. Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal. **Nueva sociedad**, Venezuela, n. 164, nov/dez, 1999. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ps.htm>. Acesso em: 10 nov. 2006.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CORAGGIO, José Luis. **Alternativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión:** exposición invitada como experto internacional en la sesión plenaria del Eje 3: “Lucha contra la pobreza y la exclusión”. Quito, Ecuador: Dialogo Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ps.htm>. Acesso em: 10 nov. 2006.

CURY, Jamil C.A. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.

DEITOS, Roberto A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD:** os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

DELORS, Jacques. **Educação:** um tesouro a descobrir. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2000.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, Campinas SP, n. 18, p. 11-36, maio 2004.

DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitario?** Santiago do Chile: CEPAL, 2000.

ESTENSSORO, Luis. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. São Paulo, 2003. 286 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 12, v.1, p. 47-71, jan/abr. 2004.

FERRARO, Alceu R. Neoliberalismo e políticas sociais: um pé em Malthus, outro em Spencer. **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, v. 9, n. 20, p. 21-33, set./dez. 1999.

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.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Oeiras, Portugal: Celta, 1997.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista Faculdade de Educação**, São Paulo, jan./jun. v. 24, n. 1, p. 37-69, 1998a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielophp?Script=sci_arttext&pid=S010225551998000100004&lng=pt&nrm=isso> . Acesso em: 27 jan. 2005.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998b. p. 229-252.

FRANCO, Rolando. **Los paradigmas de la política social en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.

FUTEMA, Fabiana. Empresários se unem para propor ações para melhoria da educação. **Folha Online**, São Paulo, 23 jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u108790.shtml>>. Acesso em: 16 jul. 2006.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. **PREAL Debates**, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/htm/pr_det_and017.htm> . Acesso em: 10 nov. 2006.

GARCIA, Walter E. Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

GOMES, Joaquim B. B; SILVA, Fernanda D. L. L. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. **Série Cadernos do CEJ**, Brasília, DF, v. 24, 2003. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol24/artigo04.pdf#search=%22a%C3%A7%C3%B5es%20afirmativas%20processos%22>>. Acesso em: 20 set. 2006.

GOMES, Joaquim B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional Brasileiro. In: SANTOS, Sales A. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília, DF: SECAD/MEC, 2005. p. 45-79.

GOSOVIC, Branislav. La hegemonia intelectual global y la cooperación internacional em materia de desarrollo. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 166, dez. 2000.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo**: na civilização do automóvel. São Paulo: Boitempo, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12 ed. Trad. Udalir Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2003.

HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas SP, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KOLING, Paulo J. **Cepal**: desenvolvimento econômico, integração e agricultura. Porto Alegre, 1997. 282 f. Dissertação (Mestrado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1997.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.151-178.

LAVINAS, Lena. Empregabilidade no Brasil e inflexões de gênero e diferenciais femininos. **Textos para Discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília DF, n. 826, p. 1-24, set. 2001.

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

LÊNIN, Vladimir Ilich. **Imperialismo fase superior do capitalismo.** São Paulo: Global, 1979.

MACHADO, Leda M.V. **A incorporação do gênero nas políticas públicas: perspectivas e desafios.** São Paulo: Annablume, 1999.

MARX, Karl. Salário preço e lucro. In: MARX, K; ENGELS, F. **Obras Escolhidas.** São Paulo: Alfa Ômega, s.d. v.1, p. 333-378.

MARX, Karl. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultura, 1985. v.2 (Os Economistas).

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. 8. ed. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. São Paulo: DIFEL, 1982. l.1, v. I.

MARTINS, Sonia R. **Banco Mundial:** um sonho de um mundo livre da pobreza?. Campinas SP, 2000.168 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

MATEOS, Simone B. **Em busca da oportunidade.** Indústria Brasileira, p.36-39, nov. 2005. Disponível em: <http://www.cni.org.br/produtos/diversos/src/rev57/Pg%2036_39%20Institucional.pdf#search=%22simone%20mateos%20educa%C3%A7%C3%A3o%20mercado%20trabalho%22>. Acesso em: 16 jul. 2006.

MAYOR, Federico. **Una buena idea no tiene edad.** Mensaje del director general de la UNESCO. Paris: UNESCO, 1995. Acesso em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001037/103737s.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo:** o capitalismo e suas crises. São Paulo: Brasiliense, 1985.

McNAMARA. Robert S. **Cien países dos mil millones de seres:** la dimensión del desarrollo. Madrid, Espanha: Tecnos, 1973.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2002.

MONCLÚS. Antonio; SABAN, Carmen. Análises de la creación de la UNESCO. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 12, p. 137-190, 1996. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a06.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

MONTAÑO. Sonia. Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estratégia de lucha contra la pobreza. In: ÁTRIA, Raúl (Org.). **Capital social y reducción de la pobreza**: en busca de un nuevo paradigma. Santiago do Chile: CEPAL/Michigan State University, 2003. p.361-378.

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

NAÇÕES UNIDAS. **Conferência Mundial sobre a Mulher**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. **Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995**: una perspectiva histórica. ONU: Nova York, 2000a. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaración del milênio**. Nueva York: Naciones Unidas, 2000b.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta da ONU**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 10 jun. 2006a.

NAÇÕES UNIDAS. **Histórico**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php>. Acesso em: 10 jun. 2006b.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br/publicações/politica/agenda21/cap24>>. Acesso em: 3 mar. 2006c

NAÇÕES UNIDAS. **Centro de informações das Nações Unidas no Brasil**: Idiomas. Disponível em: <http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm>. Acesso em: 22 dez. 2006d.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. ampl. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F.(Orgs.). **Estado e políticas sociais**. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2003. p. 11-28.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. **A feminização no mundo do trabalho**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

NOGUEIRA, Francis M. Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 1999.

NOGUEIRA, Francis M. Guimarães. As orientações do Banco Mundial e as políticas educacionais atuais: a construção do consenso em torno da centralidade da educação básica. In: HIDALGO, Ângela Maria; SILVA, Ileizi L.Fiorelli (Org.). **Educação e estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90**. Londrina, PR: UEL, 2001. p. 21-40.

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

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

OLIVEIRA, Ramon de. O legado da CEPAL à educação nos anos 90. **Revista Iberoamericana de Educação**, Madrid, Espanha, 2001. Disponível em <<http://www.campus-oei.org/revista/deloslectores/Oliveira.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. 2005.

OLIVEIRA, Ramon de. **Agências multilaterais e a educação profissional brasileira**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob perspectiva dos direitos humanos. In: SANTOS, Sales A. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília DF: SECAD/MEC, 2005. p. 34-43.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 1997**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97//rdh7-1.htm>> Acesso em: 2 ago. 2005.

PNUD. Informes sobre desarrollo humano: medir el desarrollo e influir en la política. **Inforrápida**, dez. 2001. Disponível em: <www.undp.org/dpa/spanish/publicaciones/inforrapiadas/NHDRs2011.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2005.

PNUD. **Apresentação do PNUD**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/O%20PNUD%20seus%20Objetivos%20Completo_para_link.doc> Acesso em: 3 ago. 2005.

PULCINA, Débora C. A agenda do Banco Mundial para o século XXI: o fomento ao desenvolvimento sustentável, à boa governança e ao capital social. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 75-104, set/dez. 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

REDE BRASIL. **O que é o BID?** Disponível em: <<http://rbrasil.org.br>>. Acesso em: 24 dez. 2006.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A face social da mudança econômica: funções da pobreza. In: BARROS, Flávia *et al.* **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil** (2000-2003). Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001. p. 69-85.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. Campinas SP, 2000. 280 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva), Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

ROMANO, Jorge O. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas SP: Autores Associados, 2000. p. 63-93.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, SC, v. 9, n.2, p. 515-540, 2001a.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas educacionais e gênero: um balanço dos anos 1990. **Cadernos Pagu**, Campinas SP, v.16. p.151-197, 2001b.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educación, género y raza**: construyendo la diversidad nuevas orientaciones en género y educación. Disponível em: <<http://www.laneta.apc.org/cgi-bin/WebX?230@250.IKbAaUbUAb8^2@.ee72cac>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

RUMMERT, Sonia Maria. **Educação e identidade dos trabalhadores**: as concepções do capital e do trabalho. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

SAES, Décio.A.M. Estado e classes sociais no capitalismo brasileiro nos anos 70/80. In:_____. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. Campinas SP: Boitempo, 2001. p.49-70.

SÁNCHEZ, Gómez Irey. La política social em la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para América Latina. **Espacio Abierto**, Venezuela, n. 3, v. 9, jul/set. 2000. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12290302&iCveNum=1986>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

SANDRONI, P. **Novo dicionário de economia**. 7. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**: investimento em educação e pesquisa. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SESI. DEPARTAMENTO NACIONAL. **Perfil do trabalhador formal brasileiro**. Brasil: SESI/DN, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba M. Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em <<http://www.ced.ufsc.br/núcleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 10 maio. 2006.

SOARES, Leônicio. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra o povo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UGÁ, Viviam Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, PR, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UNESCO. **Acta de la conferencia general**. 11. reunión. Paris: UNESCO, 1961. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

UNESCO. **Acta de la conferencia general**. 19. reunión. Nairobi: UNESCO, 1976a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114038s.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 1975-1976**. Paris: UNESCO, 1976b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000903/090390so.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Segundo plan a plazo médio**: 1984-1989. Paris: UNESCO, 1983. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000546/054611so.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Tercer plan a plazo médio**: 1990-1995. Paris: UNESCO, 1989. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000846/084697so.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

UNESCO. **Declaração mundial de educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia, 1990. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien>. Acesso em 5 jun. 2005.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 1992-1993**. Paris: UNESCO, 1992. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000903/090390so.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2006.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi, 1993. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decnovadelhi>. Acesso em: 18 jun. 2005.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 1994-1995**. Paris: UNESCO, 1994. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000956/095663so.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Estratégia a Plazo Médio**: 1996-2001. Paris: UNESCO, 1996a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001025/102501s.pdf>>. Acesso em: 5 jan.2006.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 1996-1997**. Paris: UNESCO, 1996b. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001036/103627s.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 1998-1999**. Paris: UNESCO, 1998a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001103/110397s.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2006.

UNESCO. A Unesco e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997). Santiago-Chile: UNESCO-SANTIAGO, 1998b.

UNESCO. **Conferência internacional sobre a educação de adultos** (1997): Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro. Brasília: SESI/UNESCO, 1999. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>>. Acesso em: 8 jun.2005.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 2000-2001**. Paris: UNESCO, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001206/120679s.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2006.

UNESCO. Conferencia General. **Estratégia a Plazo Médio**: 2002-2007. Paris: UNESCO, 2002a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001254/125434s.pdf>>. Acesso em: 5 jan.2006.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 2002-2003**. Paris: UNESCO, 2002b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001253/125343s.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

UNESCO. **De mãos dadas com a mulher**: a Unesco como agente promotor da igualdade entre gêneros. Brasília: Unesco, 2002c.

UNESCO. Consejo Ejecutivo. **Informe del Consejo Ejecutivo sobre los trabajos del Foro de Reflexión *ad hoc***, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095458so.pdf>>. Acesso em: 9 de jan. 2006.

UNESCO. **Textos fundamentales**. UNESCO: Paris, 2004a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729s.pdf#page=7>>. Acesso em: 14 dez. 2005.

UNESCO. **Relatório de monitoramento global de EPT 2003/4: educação para todos: gênero e educação para todos: o salto para a igualdade**. São Paulo: Moderna, 2004b.

UNESCO. Conferencia General. **Programa y presupuesto aprobados para 2004-2005**. Paris: UNESCO, 2004c. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134100s.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

UNESCO. **A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos**. Brasília, DF: UNESCO, 2004d.

UNESCO BRASIL. **Informações Gerais**. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em: 10 nov. 2006.

UNESCO/CONSED. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília, DF: UNESCO/CONSED. Ação Educativa, 2001.

UNICEF. **Declaração mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento das crianças nos anos 90**. Nova Iorque, 1990. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/summit2.htm>>. Acesso em: 2 nov. 2005.

UNICEF. **Situação mundial da infância 2004: meninas, educação e desenvolvimento**. New York: UNICEF, 2004.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/dir_huma.htm>. Acesso em: 3 dez. 2005a.

UNICEF. **Progreso para la infancia: un balance sobre la enseñanza primaria y la paridad entre los géneros**. Nueva York: UNICEF, 2005b.

UNICEF. **Logro y perspectivas de género en la educación: el informe GAP (primera parte)**. Nueva York: UNICEF, 2006a.

UNICEF. **Situação mundial da infância 2006**: excluídas e invisíveis. New York: UNICEF, 2006b. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/>>. Acesso 10 jun. 2006b.

UNICEF. **Histórico**. Disponível em:< <http://www.unicef.org/brazil/>>. Acesso em: 2 jun. 2006c.

UNICEF. **Situação mundial da infância 2007**: mulheres e crianças, o duplo dividendo da igualdade de gênero. New York: UNICEF, 2006d. Disponível em: <www.unicef.org/brazil/smi2007.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2006.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/dir_cri.htm>. Acesso em: 20 fev. 2006e.

UNIFEM. **Informações gerais**. Disponível em: <<http://www.unifem.org.br>>. Acesso em: 5 mar. 2006.

VALDERRAMA, Fernando. **A history of UNESCO**. Paris: UNESCO, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche Vieira; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. rev. e mod. Fortaleza CE: Demócrito Rocha, 2002.

VIRIATO, Edaguimar Orquiza. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, Antonio Bosco de. (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p.39-60.

VITAGLIANO. L.F. **A CEPAL no fim do milênio**: a resposta aos “programas de ajustes” neoliberais. Campinas, 2004. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

VOLCKER, Paul; GYOHTEN, Toyoo. **A nova ordem econômica**: as finanças internacionais, o surgimento dos novos blocos regionais e a ameaça à hegemonia americana. Tradução Vânia Conde e Viviane Castanho. Porto Alegre: Ortiz, 1993.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. **Fundamentos da nova educação**. Brasília, DF: UNESCO, 2000. (Cadernos UNESCO Brasil. Série educação.5).

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro Pablo. **Depois do Consenso de Washington**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos**: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteúdos/artigos4/port/artigo_zimm.htm>. Acesso em: 8 nov. 2006.