

EDUCAÇÃO, HISTÓRIA E POLÍTICA

ROSA MARIA GODOY SILVEIRA*

Resumo: Este trabalho trata das relações entre Educação, História e Política no Brasil contemporâneo.

As relações entre Educação, História e Política nos parecem tão óbvias que dispensariam maiores comentários se não fosse um aspecto essencial: o de que nossos governantes, sistematicamente, têm demonstrado conhecimento e operacionalização de tais relações e, no entanto, têm-nas ignorado. Parece contraditório. Mas não o é.

Expliquemo-nos.

Os nossos governantes têm formulado políticas educacionais sintonizadas com contextos históricos de suas respectivas épocas, mas contextos esses referentes a tempos e espaços que não são tempos e espaços significativos do país como um conjunto, salvo de bolsões do território nacional; além - é claro - de tempos e espaços de fora do país.

As relações contidas nas políticas educacionais no Brasil explicam a História de determinados segmentos e classes da população brasileira; contudo, dão as costas para a grande maioria.

Nesse sentido, é que optamos por abordar essas relações no âmbito das atuais tendências das políticas educacionais de governos mais recentes, especialmente o atual, buscando um cotejo entre as intervenções do Banco Mundial na área educacional e os programas que vêm sendo implantados na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

1. Banco Mundial e Educação: do economicismo sem social ao economicismo do "capital humano" de matriz neoliberal.

A presença e interferência do Banco Mundial na educação bra-

sileira data da metade dos anos setenta.

SOARES (1996) reconstitui a trajetória do Banco, desde suas origens, no bojo da Guerra Fria e em decorrência do Acordo de Bretton Woods, em 1944, como uma instituição de suporte para a estabilização e a expansão do sistema capitalista a nível mundial. Primeiro, através do financiamento para a reconstrução das economias européias e japonesa destruídas pela 2ª. Guerra; em uma segunda etapa, de meados da década de 50 até os inícios dos anos 70, mediante o financiamento às economias dos países em desenvolvimento.

A partir daí, com a gestão McNamara, o Banco sofre uma inflexão e vai deslocando o maior volume de seus investimentos para políticas de enfrentamento da pobreza. Os empréstimos, antes prioritários para a infra-estrutura, vão elevando seus índices na agricultura, indústria e nos programas sociais; estes, ascendem de 0,4%, no período 1947-57, a 12,8%, no período 1969-79.

Essa guinada de orientação - em termos -, não por acaso, acontece em um contexto de amplas mudanças no sistema capitalista como um todo. Os anos 70 se inauguram com uma crise estrutural de esgotamento do padrão de acumulação, com o declínio de taxas de crescimento. O modelo de relações de trabalho fordista-taylorista e o modelo keynesiano de relações sócio-políticas, que, articulados, configuravam o padrão de acumulação vigente, já não ofereciam respostas para as novas demandas postas pela conjuntura, conjuntura essa que explicitava processos estruturais profundos. Também começavam a ficar explícitas as respostas à crise, mediante processos de reestruturação tecnológica e produtiva, viabilizados por políticas neoliberais.

Da crise, era componente visível, nos anos 80, o endividamento dos países chamados "em desenvolvimento". A incapacidade histórica de tais países pagarem suas respectivas dívidas externas, resultam em novas intervenções do Banco Mundial junto aos respectivos Governos, no sentido de promover reajustes estruturais, elastecendo a atuação do Banco na imposição de "condicionalidades para a concessão de novos empréstimos" (SOARES: 1996, 21) e na interferência nas políticas internas daqueles países:

"Até então, "[início dos anos 80], "diferentemente do FMI, o Banco Mundial não aplicava condicionalidades stricto sensu, restringindo suas exigências a aspectos específicos dos projetos que poderiam afetar sua rentabilidade. Além disso, o empréstimo de ajuste

estrutural requer acordo prévio com o FMI, o que caracteriza, embora formalmente negado por ambas as instituições, a existência de "condicionalidade cruzada" (SOARES: 1996, 22).

Baseadas em um diagnóstico do Banco, de que os problemas dos países em desenvolvimento decorriam de dificuldades internas aos mesmos; e baseadas, ainda, em concepções liberais, privatistas, monetaristas e desregulamentadoras, as condicionalidades foram sendo elaboradas e sistematizadas no "Consenso de Washington", em diretrizes tais como: equilíbrio orçamentário mediante redução dos gastos públicos, abertura comercial através da supressão de barreiras protecionistas, liberalização financeira mediante facilitação ao ingresso do capital estrangeiro, desregulamentação dos mercados internos via eliminação da intervenção do Estado, privatização de empresas e serviços públicos.

Nos anos 90, essas políticas macroeconômicas do BIRD se aprofundam, particularmente após a crise mexicana de 1994, inaugurando a etapa do "pós-ajuste" ou "de reformas de segunda geração". Dão-se contornos mais precisos às "soluções" propostas pelo Banco, sem, no entanto, alterar-se a sua substância: aprofundamento dos processos de abertura comercial, desregulamentadora e de privatização; aumento da poupança interna; reforma do sistema previdenciário; flexibilização do mercado de trabalho, através da redução dos encargos previdenciários e mudanças na legislação trabalhista; reforma no sistema educacional; implementação de programas sociais para os grupos mais pobres; reforma institucional e reestruturação do Estado; abertura e privatização de novos setores, antes protegidos e/ou controlados pelo Estado; estímulo à competitividade e às exportações (SOARES: 1996, 26-30)

Segundo a autora, o Brasil inaugurou seus empréstimos junto ao BIRD em 1949, teve-os interrompidos nos períodos de 1955-57 e 1960-64, em decorrência das linhas econômico-políticas dos governos brasileiros daquelas épocas; retomou-os no regime militar; teve-os abalados em meados da década de 80, devido a políticas heterodoxas de estabilização (Planos Cruzados) e à moratória; vem retomando-os desde o início dos anos 90 (Collor), segundo o figurino preconizado pela instituição e o FMI:

"De acordo com declaração de representante da SEAIN (Secretaria de Assuntos Internacionais), responsável pela administração

dos empréstimos externos realizados pelo Brasil, a política do governo Fernando Henrique vem apresentando sintonia com as políticas dos organismos multi-laterais de financiamento" (SOARES: 1996, 37).

Os empréstimos brasileiros junto ao Banco Mundial totalizam, em todo o período desde 1949, 22 bilhões de dólares.

Nesta etapa "pós-ajuste", da década de 90, a área educacional vem merecendo especial participação. Se, entre 1983-86, representava 4,9% do montante de empréstimos do Banco, em 1994, já elevava esse índice para 9,2%. Elevação essa explicável à luz da teoria do "capital humano" considerado adequado ao novo padrão de acumulação.

2. Concepções e Estratégias do Banco Mundial para a Educação

Em um Relatório de 1995 (CORAGGIO: 1996, 75), o Banco, de forma explícita, que não deixava margem a dúvidas, firmava sua linha de atuação, em termos de políticas educacionais, junto aos países em desenvolvimento: assessoria aos Governos na formulação e desenvolvimento de políticas educacionais, delineada

"(...) com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais" (Idem, ibidem).

O economista argentino José Luis CORAGGIO aponta três razões principais para as novas políticas sociais do Banco:

a) investimento nas pessoas, dando-lhes um acesso mínimo à educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, para promover o aumento da expectativa de vida e uma equidade de oportunidades que o autor aponta vir se fazendo à custa do empobrecimento de setores médios urbanos, sem afetar as camadas de altas rendas;

b) intenção compensatória dos efeitos (negativos) do processo de reestruturação tecnológica e produtiva, abandonando-se a cultura de direitos universais e serviços públicos, mercantilizando-se a política e restringindo-se os serviços básicos aos mais pobres;

c) instrumentalização das novas políticas econômicas, de modo a desregulamentar o Estado, colocar recursos na esfera da sociedade civil competitiva (mercado), internalizar e introjetar na esfera pública os valores e critérios de mercado, configurando a solidariedade social em um círculo estreito de beneficência pública (a chamada

refilantropização da Assistência Social), contra a concepção de garantia de direitos.

Subjacente a esse triplo intuito, está o paradigma da COMPETITIVIDADE, contraposto, pois, ao paradigma da COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE:

"Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças" (...) especifica-se que a competitividade deve ser autêntica, sustentável e baseada em investimentos e em capital humano"

"Haveria, pois, margem para uma ação voluntária e racional e aqueles que vierem a adotar as políticas corretas em tempo terão melhores possibilidades de passar ao exame das forças supostamente naturais e involuntárias do mercado. Recomenda-se ser realista, adaptar-se à natureza das coisas, para sobreviver e eventualmente prosperar." (CORAGGIO: 1996, 80).

Tal mudança paradigmática implica em uma profunda mudança cultural e institucional, apresentada sob um discurso das "razões técnicas", carregado de uma ideologia despolitizadora, na aparência, quando, obviamente, se constitui como uma expressão discursiva com forte (mas diferente) carga política. As massivas alusões à "ineficiência do Estado", às "imposições de fatores externos aos Estados nacionais" e o processo de naturalização do mercado são componentes dessa estratégia discursiva. E, também, as constantes afirmações de que a Educação é a alternativa para aumentar os recursos dos mais pobres.

Na ótica do Banco Mundial, a mesma lógica neoclássica aplicada às políticas macroeconômicas preside as recomendações e orientações para a esfera educacional, expressa em aspectos como a análise custo-benefício, a competitividade, a produtividade, o individualismo, o assemelhamento da escola à empresa. Essa visão economicista do BIRD vem configurando um "modelo"/receituário para as políticas educacionais dos governos dos países em desenvolvimento:

a) descentralização dos sistemas educacionais, sob justificativa de atendimento às condições locais, mas sob a qual se pode vislumbrar a intenção de fragmentar e desestruturar interesses considerados tradicionais, ou seja, vinculados a etapas anteriores do processo de desenvolvimento e considerados inadequados e obstaculizadores das

mudanças desejadas na atual etapa de acumulação. É o caso de sindicatos de professores e de funcionários burocráticos do governo central e de associações de estudantes universitários, organizados nacionalmente. A bandeira da descentralização, no entanto, não leva o Estado a abrir mão - e, na lógica do sistema, nem poderia fazê-lo - de manter centralizadas quatro funções estratégicas: a instituição de padrões; a facilitação de insumos considerados necessários ao rendimento escolar; a flexibilização nos processos de aquisição e uso de insumos; o monitoramento do setor escolar (TORRES: 1996, 135-36). Daí o fato da reestruturação educacional, como componente da reforma mais abrangente do Estado, priorizar aspectos financeiros e administrativos, tais como a "reestruturação orgânica" dos ministérios, das instituições intermediárias e das escolas; a organização e consolidação de sistemas de informação educacional, em particular, sobre matrícula, assistência, insumos e custos; e a capacitação na gestão educacional.

A descentralização traz, em sua esteira, o princípio da autonomia das instituições escolares em diversos níveis. Para o Banco Mundial, esta autonomia deve concretizar-se financeira e administrativamente. Financeiramente, mediante: utilização dos impostos do governo central e dos governos locais; compartilhamento de custos com as comunidades locais; alocação de recursos às comunidades e as escolas; cobrança de taxas no Ensino Superior; captação de receitas através de diversificação de fontes; concessão de empréstimos educativos; financiamentos baseados em desempenho. Administrativamente, recomenda-se maior autonomia de gestão por parte das direções (na alocação de recursos, administração de pessoal, fixação de calendário, horário e até mesmo língua de instrução); e dos professores (práticas de salas de aula, embora enquadradas em normas, padrões, exames e avaliações centralizados);

b) realocação de recursos da Educação Superior e Técnica para a Educação Básica, elegendo esta como prioritária, sob o argumento da capacidade limitada de recursos e a necessidade de custear os mais pobres, dada a probabilidade destes frequentarem apenas os primeiros níveis de ensino. Complementarmente, busca-se a reestruturação da Educação Superior, na linha de recuperação de custos;

c) mobilização dos pais e da comunidade para o empreendimento educacional, participando financeiramente para a manutenção da infra-estrutura escolar, na discussão sobre critérios de seleção e na

gestão escolar. O envolvimento das famílias dos alunos e da comunidade visa criar bases de legitimidade contra as críticas aos rígidos programas de ajustes do Banco Mundial e a seus efeitos excludentes. Nos documentos do Banco, é palpável essa orientação;

d) expansão da privatização do setor educacional, em todos os níveis, ocupando o espaço de onde o Estado se retira, justificado pela escassez de recursos da esfera pública e, também, pela necessidade de não gerar efeitos perversos (ao sistema capitalista), como a universalização de direitos. Não só o empresariado mas também as ONGs são mobilizadas para participarem como agentes ativos do processo educacional, com o objetivo de diversificar a oferta e estimular a concorrência;

e) introeção de critérios de mercado nos serviços educacionais públicos, como mecanismos de concorrência por recursos públicos e a avaliação de resultados nos estabelecimentos de ensino, para aferir custo-benefício (investimento - nº de alunos formados/diplomados). O novo padrão de qualidade na Educação pauta-se "no valor agregado da escolaridade", isto é, compara benefícios em termos do indivíduo e da sociedade através das taxas de retorno. Daí o conteúdo dado ao custo/investimento, como o conjunto de "insumos" intervenientes no processo de escolaridade: 1) bibliotecas; 2) tempo de instrução; 3) tarefas de casa; 4) livros didáticos; 5) conhecimentos do professor; 6) experiência do professor; 7) laboratórios; 8) salário do professor; 9) tamanho da classe. Desses pontos, deriva o BM suas conclusões e recomendações aos países em desenvolvimento sobre os insumos a priorizar em termos de políticas e alocação de recursos. Deste modo, ao mesmo tempo que desestimula a investir em alguns, recomenda investir em três deles: aumento do tempo de instrução, oferta de livros didáticos e melhoria da capacitação docente em serviço sobre a formação prévia (TORRES: 1998, 134-35). Estes três "insumos" constituem regras gerais a serem aplicadas a todos os países e em todas as regiões. Considera-se a redução do número de alunos por turmas abaixo do patamar 40-50 como indesejável, sob a justificativa de não gerar eficiência de aprendizado; sob o mesmo argumento, de que não há uma correlação entre melhoria salarial e melhoria do aprendizado, não se prioriza uma política salarial para os docentes.

f) cobertura de certas áreas do sistema escolar, consideradas essenciais ao aprendizado: educação pré-escolar, programas de saúde

e nutrição de curto prazo (merenda);

O conjunto de propostas do Banco Mundial vem sendo progressivamente implantado nos países em desenvolvimento. É importante ressaltar que o BIRD já vem atuando na área educacional há cerca de 30 anos, mas a sua atuação se amplia visivelmente na década de 90.

3. As Políticas Educacionais no Governo Fernando Henrique Cardoso

No Brasil, o ideário neoliberal de Educação já vem sendo implementado desde os anos 70. Com o atual governo, adquire um aprofundamento talvez sem precedentes, pois o conjunto de medidas que o Ministério da Educação vem adotando, configuram um projeto articulado de ações, por contraste a iniciativas fragmentárias de gestões anteriores.

É possível visualizar o “dedo” do Banco Mundial nos “pacotes educacionais” do Governo em duas direções complementares: nas concepções e estratégias políticas para o setor e nos empréstimos concedidos ao Estado brasileiro para a área.

Examinando a própria documentação oficial do Ministério, podemos sistematizar as suas principais linhas de ação em vários pontos:

1) está em ocorrência um intenso processo de reordenamento normativo para a área, de modo a tornar as regras consentâneas com a etapa mais atual do sistema como um todo:

- a Lei 9113 - de 24/11/1995 - define atribuições do Ministério da Educação e do Desporto e do Conselho Nacional de Educação, que substitui o CFE. No tocante às atribuições do CNE, várias concepções e estratégias já se inserem, tais como a nomenclatura de certos setores (educação infantil, ensino fundamental, educação especial, além do ensino médio e tecnológico); a noção de avaliação; a formulação de diretrizes curriculares, a articulação entre níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal); a autorização e reconhecimento de cursos de ensino superior; os exames nacionais de cursos como procedimento para a qualidade e a eficiência;

- a Lei 9192 - de 21/12/1995 - regulamenta o processo de escolha de dirigentes universitários, incorporando o mecanismo de

consulta à comunidade universitária, mas regulando-a sob o controle do voto docente e, em última instância, do Presidente da República; e instituindo a possibilidade de reeleição;

- a Emenda Constitucional nº 14 - de 12/09/1996 - altera vários artigos da Constituição Federal, reconfigurando o sistema educacional mediante certos princípios: a) a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental; b) a progressividade de universalização de gratuidade no ensino médio; c) os encargos dos municípios, Estados, Distrito Federal e União no tocante à Educação; d) dispositivos sobre o financiamento à Educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Valorização do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério para “assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração digna do magistério”;

- o Decreto nº 2026 - de 10/10/1996 - “estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituição de Ensino Superior”, introduzindo os indicadores de desempenho e níveis de avaliação;

- a Lei nº 9394 - de 20/12/1996 - estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional: seus princípios, encargos do Estado, organização nos diferentes níveis de Governo, níveis e modalidade de Educação e Ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Superior, Educação Especial); disposições sobre os profissionais de Educação; recursos financeiros e disposições gerais;

- a Lei nº 9424 - de 24/12/1996 - discrimina normas regulamentadoras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, destacando-se a realização de censos educacionais, os critérios de distribuição de recursos, a institucionalização de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do Fundo, as fontes de recursos, a avaliação do processo de funcionamento do Fundo;

- o Decreto nº 2208 - de 17/04/1997 - regulamenta artigos da LDB, no tocante à Educação Profissional;

- o Decreto nº 2264 - de 27/06/1997 - regulamenta a Lei nº 9424, com dispositivos sobre a distribuição de recursos do Fundo de Valorização bem como procedimentos financeiros e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo em âmbito fede-

ral;

- o Decreto nº 2306 - de 19/08/1997 - regulamenta outras normas, notadamente na caracterização de uma classificação de Instituições de Ensino Superior do Sistema Federal de Ensino (Universidades, Centros Universitários, Faculdades integradas, Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Superiores);

2) implementa-se um processo de descentralização, perceptível nas atribuições constitucionais consignadas a cada nível do Governo, nos dispositivos de natureza financeira e nas tentativas - ainda frustradas, de Autonomia Universitária, autonomia em implantação no tocante aos estabelecimentos de Ensino Fundamental, com a viabilização do "Fundão" através de Unidades Executoras nas escolas, para gerirem os recursos. Também o Programa de Livros Didáticos é um instrumento de descentralização;

3) busca-se envolver agentes privados no processo educativo, através do Pacto pela Infância e do Programa "Acorda Brasil! Está na hora da Escola!", a fim de estimular a parceria do empresariado, para investir nas escolas de 1ª. à 4ª. série, municipais e estaduais, sob diferentes formas: adoção de um aluno ou de grupo de alunos, doação de produtos ou recursos financeiros para a Merenda Escolar, aparelhamento de escolas com equipamentos ou recursos financeiros para sua aquisição, construção e manutenção de bibliotecas, videotecas e brinquedotecas, assessoria administrativa e financeira a dirigentes de escolas, contratação e oferta às escolas de recursos humanos de que esta carece, manutenção das instalações físicas e equipamentos, oferta de espaços e equipamentos das empresas para utilização pelos alunos, apoio a atividades esportivas e culturais das escolas;

4) induz-se ao envolvimento dos pais e da comunidade no projeto educacional, mediante a participação em mutirões de diversas naturezas para a manutenção e custeio de despesas das escolas; e a representação na gestão das Unidades Executoras;

5) ênfatiza-se a Educação Básica, através do acesso à escola, sistematizado no Programa "Toda Criança na Escola" e em campanhas televisivas para a ampliação do número de matrículas; e através do suporte financeiro do "Fundão";

6) desencadeia-se a reorganização do Sistema Federal de Ensino Superior, mediante a classificação das IES que o compõem, a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho, como o "Provão",

para aferir os Cursos de Graduação, além de mudanças no já estruturado sistema de avaliação dos Cursos de Pós-Graduação (CAPES);

7) adotam-se critérios de mercado (lógica da produtividade) nos serviços educacionais públicos: paulatinamente, o acesso a recursos públicos, pelas Instituições de ensino, vem se orientando por critérios de concorrência e qualidade, antes restritos à área de Pós-Graduação e de Pesquisa (CAPES e CNPq) e, neste momento, estendidas a projetos para os Cursos de Graduação e para atividades de extensão. No ensino fundamental e médio, a exigência de melhoria na gestão administrativo-financeira também vem dando o tom de uma reestruturação segundo o parâmetro de qualidade e eficiência. O Governo Federal tem investido nos chamados “insumos” educacionais, através de Programas como o Programa Nacional de Livro Didático (PNLD); o PROINFO (Programa Nacional de Informática na Educação), com a distribuição de computadores nas escolas, e a previsão de criação de Núcleos de Tecnologia Educacional, professores multiplicadores, técnicas de suporte tecnológico, capacitação de docentes em informática; o TV ESCOLA, com a distribuição de um Kit (aparelho de videocassete, televisão, antena parabólica, receptor de satélite e caixa com 10 fitas), programação semanal de conteúdos vinculados ao ensino fundamental, publicações e guias para o Programa, capacitação de multiplicadores. No “insumo” tempo de instrução, ampliou-se o período letivo das escolas para 200 dias. No “insumo” capacitação de docente, a capacitação em serviço e a Educação à Distância vêm se delineando como propostas para uma qualificação massiva e continuada dos professores;

8) mantêm-se programas suplementares, não especificamente educacionais, mas visando a atenuar problemas intervenientes no processo de aprendizado, tal como o Programa de Merenda Escolar, com recursos alocados no FNDES e tendo como requisito a constituição de Conselhos de Alimentação Escolar;

9) confere-se centralidade estratégica à Avaliação, como forma de monitorar o sistema educacional e de imprimir-lhe a qualidade estabelecida como necessária ao mesmo. Para o Ensino Fundamental e Médio, o Ministério estruturou o SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, para promover bianualmente levantamentos sobre a situação do ensino nas escolas públicas e privadas; para o Ensino Superior, em observância da Lei nº 9131/95, criou o Exame

Nacional de Cursos, que vem, em escala progressiva, avaliando o desempenho dos Cursos de Graduação nas IES do país.

Se cotejamos essas políticas do Governo Federal brasileiro com aquelas diretrizes e estratégias do Banco Mundial, a coerência entre ambas se evidencia.

A presença do BIRD junto ao Governo brasileiro se materializa em vários projetos. Em 1996, estavam em fase de implementação Projetos em São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo e na região Nordeste (projetos Nordeste II e III), incidindo sobre o Ensino Fundamental, melhoria da rede física, capacitação de recursos humanos, livros didáticos e material pedagógico, merenda escolar, educação pré-escolar, desenvolvimento institucional, saúde escolar, avaliação e disseminação do projeto, gerenciamento do projeto, inovações educacionais (vide quadro em DE TOMMASI: 1996, 203).

Exemplificando: o Projeto Nordeste visa à melhoria do Ensino Fundamental na região, mediante a redução da repetência e da evasão, a elevação do rendimento dos alunos e fixação de novos padrões de gestão educacional. Iniciado em 1993, com previsão de cinco anos, é coordenado pelo Ministério da Educação e se estrutura em um Subprojeto Nacional e em Subprojetos Estaduais. O Subprojeto Nacional visou a fortalecer a capacidade do próprio Ministério para gerir as políticas educacionais e atender ao Ensino Fundamental. Vem-se concretizando através de ações como o SAEB, já referido; a realização do Censo do Professor nos estados nordestinos; a modernização do Censo Educacional, implantando-se o SIED-Sistema Integrado de Informações Educacionais; o Sistema de Cadastro, Avaliação e Disseminação de Inovações Educacionais pelo INEP-Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; a informatização do Ministério e suas Delegacias nos estados; a formação de especialistas em Avaliação Institucional; a produção de programas educativos; o desenvolvimento de cursos à distância para titulação de professores; a realização de pesquisas educacionais. Os Subprojetos Estaduais se estruturam em cinco componentes básicos: 1) Gestão Educacional, para melhoria gestonária dos sistemas públicos e das escolas de Ensino Fundamental, desenvolvendo ações tais como: informatização dos sistemas de recursos humanos, materiais, patrimoniais, de planejamento; projetos de rede; treinamento para técnicos e usuários; apoio às escolas na formulação do Plano de Desenvolvimento Escolar; 2) Materiais de Ensino e Aprendizagem,

incluindo livros didáticos, cadernos de exercício, livros para os professores e títulos suplementares; 3) Inovações Pedagógicas: apoio a experiências pedagógicas inovadoras, em escolas das redes estaduais e municipais; 4) Capacitação de Recursos Humanos, priorizando-se professores de 1ª. à 4ª. série do Ensino Fundamental, além de diretores, técnicos e especialistas; 5) Instalações Escolares, mediante a recuperação física das escolas, ampliação do número e construção de salas de aula.

Alguns números oficiais do Ministério, sobre os resultados obtidos, são grandiosos. Segundo a lógica do próprio MEC, é preciso avaliá-los.

4. Avaliar o desempenho de quem exige desempenho

Avaliar este processo descrito acima, não é tarefa fácil.

Primeiramente, porque o processo está em pleno curso.

Em segundo, porque resultados na esfera educacional são palpáveis a médio prazo, na ordem de uma geração, a menos que se realize uma avaliação meramente quantitativa, calcada em números: tantos livros didáticos comprados, tantas escolas construídas, tantos docentes que realizaram cursos de capacitação, tantos computadores adquiridos... E por aí vai. Resultados educacionais se referem a pessoas, o que é bem diferente e muito mais complexo do que apresentar taxas de retorno.

Em terceiro lugar, porque a construção de indicadores qualitativos na área educacional é algo bastante recente, particularmente no Brasil, a exigir sistemas informacionais abrangentes, que incluem não só os sistemas formais de ensino e seus níveis institucionalizados.

À guisa de conclusão, apontamos algumas análises críticas que vêm sendo feitas ao novo padrão educacional.

Um recente Seminário realizado pela PUC-SP, em junho de 1995, intitulado O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil, de que resultou uma alentada publicação, O Banco Mundial e as Políticas Educacionais (DE TOMMASI, WARDE e HADDAD - orgs.: 1996), apontou muitos aspectos problemáticos nas propostas do BIRD para a Educação, que aqui sintetizamos:

a) o viés economicista do processo educativo: o modelo "birdiano" pretende o acesso ao ensino (básico) para todos mas não

aflore a questão da diferenciação no acesso. O raciocínio: mais educação formal → maior capital humano → maior geração de renda e oportunidades, é linear, uma visão mágica do macro ao micro. Na sociedade competitiva, outros recursos são necessários (tecnologia, informação, por exemplo) para entrar na tão propalada Competitividade;

b) o próprio conteúdo do termo Competitividade vem tendo pouca precisão e muita variação de uso: importa reter que sua substância requer não só aspectos econômicos, como redução de custos de insumos, incentivo à produtividade no trabalho, mas elementos “de qualidade total, serviços ao consumidor, inovação e criatividade, velocidade de adaptação a mercados mutantes”. Do que se infere a centralidade dos recursos humanos e dos sistemas sociais, que não terão uma competitividade sustentável se lhes oferecerem apenas serviços públicos básicos que, na esteira dos encargos do Estado com as políticas sociais, equivalem a serviços mínimos;

c) a perspectiva do BIRD é bancária, reducionista em suas analogias: sistema educativo- sistema de mercado, escola-empresa, pais-consumidores de serviços, relações pedagógicas-relações de insumo-produto, aprendizagem-produto. A Educação, ao contrário, envolve pessoas, processos e qualidade;

d) a fragilidade dos fundamentos empíricos das propostas bem como de estatísticas regressivas (históricas ou longitudinais), que não se aplicam a realidades concretas nem podem ser generalizados para contextos sócio-culturais diferenciados; principalmente porque estamos vivendo um processo de transição paradigmático, em que experiências anteriores, sob outros paradigmas, pouco poderão contribuir. Prova disso é o fato de que o Banco já financiou reforma educativa e pública de melhoria da qualidade da educação incluindo educação bilingüe (Bolívia) e excluindo a educação bilíngüe (Equador), o que demonstra a alteração do modelo por especificidades locais;

e) o reducionismo contido no modelo educativo do BIRD, restrito à escola, na verdade constituindo um modelo apenas escolar, que ignora outros espaços educativos (família, comunidade, trabalho, experiência, meios de comunicação etc) e outras modalidades de ensino (educação de adultos, educação não-formal). Segundo TORRES (1996:133), a concepção de Educação Básica presente em documentos do Banco “afasta-se da “visão ampliada” de educação básica que foi determinada em 1990 na Conferência Mundial sobre Educação para

Todos [Jomtien, Tailândia] da qual uma das agências patrocinadoras e organizadoras foi o BM, nessa oportunidade foi proposta uma “visão ampliada” da educação básica, que inclui igualmente as crianças, jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando à educação escolar nem à escola de primeiro grau, nem tampouco a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa”;

f) a estreiteza na visão de currículo presente nas propostas do Banco, veiculando uma concepção de Educação equivalente apenas a conteúdos, por sua vez, reduzidos a disciplinas. Nessa linha de concepção, ensino é “informação a ser transmitida”, a aprendizagem é “informação a ser assimilada”; o livro didático é encarado como o portador do currículo efetivo! As relações professor-aluno são desconsideradas. Importa, nessa ótica, o que se ensina e não quem, como, para quem e para que se ensina;

g) a secundarização do professor, visto como um “insumo” caro e problemático. Embora os posicionamentos mais recentes do BIRD já apontem para a essencialidade do saber dos docentes, a sua formação não se inclui entre as prioridades do Banco. Segundo a perspectiva da instituição, a capacitação em serviço seria mais efetiva do que a formação inicial, o que revela uma falsa dualidade entre uma e outra etapa de qualificação. Também outra dicotomia é estabelecida na percepção do Banco sobre o corpo docente, quando desconsidera a importância das condições salariais, dissociando, pois, qualidade profissional e qualidade de vida;

h) a duvidosa relação de que o tamanho da classe não incide sobre o rendimento escolar: nesse sentido, a política do Banco é “faça o que eu mando, não faça o que eu faço”. Nos países industrializados, a relação não se instaura e, quando o faz, as condições educacionais são muito diferentes, para melhor, em comparação com os países em desenvolvimento. Além das intenções de rebaixar os custos do sistema educacional, essa recomendação do Banco tem uma forte carga ideológica - não leva em consideração a perspectiva do professor e do aluno - e, à semelhança de outras recomendações, toma esse “insumo” de forma isolada, não o articulando aos demais, interrelacionalmente. A mesma crítica é feita ao “insumo” tempo de instrução. Mais tempo de instrução não significa, necessariamente, qualidade, se não lhe fo-

rem acopladas condições outras para tanto.

TORRES (op.cit: 176-77) sintetiza as críticas às concepções e estratégias do Banco Mundial: são reducionistas, setorializadas, não sistêmicas, dicotômicas, de curto prazo, verticais e contraditórias, quantitativistas, dissociativas entre o pedagógico e o administrativo, homogeneizantes, não participativas, apesar da aparência em contrário. Priorizam a oferta e não a demanda, o investimento nas coisas (insumos) e não nas pessoas (agentes do processo educativo).

Quase todas ou muitas de tais críticas podem ser aplicadas às atuais políticas educacionais brasileiras, mas com precaução, pois não temos ainda como avaliar os seus desdobramentos, posto que estão em processo instituinte. A sua visibilidade ainda é mais impressionista e cabe realizar um constante acompanhamento de seus direcionamentos e efeitos. É possível vislumbrá-los em vários aspectos:

a) as suas concepções e estratégias estão impregnadas da lógica mercadológica, inclusive, por dentro dos serviços educacionais públicos;

b) o Estado vem se desobrigando de arcar com os custos de uma Educação universalizante, salvo para a Educação Básica, informada esta por uma racionalidade de minimização das necessidades educacionais;

c) o processo de descentralização complexifica os encargos de outros níveis de governo (estaduais e municipais), mas as concepções e estratégias das políticas educacionais são postas e impostas verticalmente pelo governo central;

d) vem-se buscando criar novas bases de legitimidade, pelo envolvimento da sociedade civil competitiva (empresariado) e não competitiva (pais, comunidades), e que, além disso, significa na redução dos custos da Educação pública;

e) tecnifica e tecnologiza a Educação, enquadrando-a em uma diretriz produtiva, secundarizando os aspectos relacionais-humanos do processo educacional;

f) vem imprimindo a lógica do capital aos processos de desempenho educacional, na medida em que a Avaliação é presidida pela intenção quantitativista de taxas de retorno;

Mas, nem tudo está perdido. Ao implementar-se essa profundíssima reestruturação do Sistema Educacional, por parte do Estado, redefinindo, nesse tocante, as relações entre Estado e Socie-

dade Civil, abre-se a esta última aquilo que TORRES (op.cit.) denomina de “avenidas promissas”, por oposição aos “becos sem saída” que, muitas vezes, nos parecem ser as políticas educacionais em curso.

Assim é que não se pode negar as virtualidades inscritas em vários componentes deste novo paradigma da Educação brasileira; tais como a Autonomia, o Processo Participativo na gestão das políticas educacionais, o parâmetro de desempenho qualitativo contido na Avaliação. É mesmo irrefutável que os serviços educacionais precisam mudar, que os recursos públicos empregados na Educação necessitam ser melhor utilizados, que é imprescindível dar conta da sua utilização à sociedade. Não tenhamos saudosismo de nosso passado educacional, que nunca foi edênico, excludente sempre, fosse elitista ou massificador.

Se a lógica que preside o atual processo de mudança, ou melhor, de modernização educacional, vislumbra-se como uma possível reiteração mais aprofundada desse passado indesejável, as concepções e estratégias para uma Educação efetivamente para todos reque-rem os nossos maiores esforços. Do beco, faça-se a avenida: que se radicalize, que se vá às raízes do significado de Autonomia, Participação, Avaliação, Qualidade, Descentralização, Educação Básica; e daí se extraíam as linhas de ação para derrubar o muro no fim do beco.

Abstract: This article deals with the relations between Education, History and Politician in the contemporary Brazilian.

* Professora do Departamento de História da Universidade Federal da Paraíba.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs.) O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 1996:75-123.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio. op.cit.: 15-40.
- TORRES, Rosa Maria. Melhorou a qualidade da educação básica? As estratégias do

Banco Mundial. In DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. op.cit: 125-193.

DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO:

- Diretrizes e Bases da Educação Nacional. s.d.
- Toda Criança na Escola. Brasília, set. 1997.
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. s.d.
- Manual de Orientação para Constituição de uma Unidade Gestora.
- Acorda Brasil. Está na Hora da Escola (folder). s.d.
- PROINFO (Folder). s.d.
- Livro Didático (Folder). s.d.
- Merenda Escolar (Folder). s.d.
- Avaliação do Ensino (Folder). s.d.
- O Nordeste está despertando para a Educação. Projeto Nordeste (Plaquete). s.d.