

Educação como estratégia política: a orientação dos organismos internacionais

Education as political strategy: the orientation of the international organisms

*Elisângela Alves da Silva Scaff**

Resumo

O objetivo deste texto é analisar de que maneira os Organismos Internacionais – Banco Mundial e Unesco – têm desenvolvido as políticas neoliberais de redefinição do público, mais especificamente no que se refere à educação pública nos países em desenvolvimento. Para tanto, elegeu-se como metodologia a análise documental, abrangendo os documentos mais recentes desses organismos e analisando-os à luz de bibliografia selecionada. A análise de tais documentos permite identificar que a prioridade atribuída pelos Organismos Internacionais à educação deve-se ao fato de que estes a consideram como estratégia política para a redução da pobreza e instrumento para a aquisição de apoio ao desenvolvimento das políticas neoliberais.

Palavras-chave: Banco Mundial. Unesco. Política educacional.

Abstract

The purpose of this text is to analyze the ways that the International Organizations – the World Bank and Unesco – have been developing the neoliberal policy in order to redefine the population, more specifically public education in the developing countries. The methodology chosen was a documental analysis, embracing the most recent documents of those organizations and analyzing them according to the selected bibliography. By analyzing these documents we were able to identify that the International Organizations prioritize education because they consider it a political strategy to reduce poverty and also an instrument to support neoliberal policy development.

Key words: World Bank. Unesco. Educational Politics.

* Mestre em Educação. Professora do curso de graduação e pós-graduação – *lato sensu* (especialização) – da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Endereço: Cidade Universitária de Dourados, Caixa Postal 351; CEP: 79804-970; Dourados, MS; Tel.: (67) 422-9352 ou 422-3838 (R: 170). E-mail: eliscaff@uol.com.br ou elisangela@uems.br.

O objetivo deste texto é analisar as políticas de redefinição do público, desenvolvidas sob a orientação dos Organismos Internacionais (OIs), mais especificamente no que se refere à educação pública nos países em desenvolvimento. O interesse pela exploração do tema em questão deve-se ao fato de que os Organismos Internacionais, segundo Maria Clara Couto Soares (1998), foram transformados pelo “Grupo dos Sete” nos organismos responsáveis pela gestão da crise de endividamento dos países em desenvolvimento, bem como pela sua reestruturação segundo os moldes neoliberais.

Tendo em vista a importância dos OIs no projeto de reestruturação neoliberal, optou-se por analisar, de forma mais aprofundada, dois organismos: o Banco Mundial, organismo de *Bretton Woods*, preocupado com a consecução de “reajustes macroeconômicos facilitadores da globalização”; e a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), agência da ONU voltada para as injustiças sociais e “sua consequência sobre a paz no mundo” (Coraggio, 1996, p. 39). A respeito da Unesco, há que se ressaltar, ainda, sua preocupação preponderante com o setor educacional.

O enfoque recai, especificamente, nas políticas propostas para os países em desenvolvimento, visto que estas se diferem das propostas para os países desenvolvidos, tendo em vista o “amplo enfoque setorial” que os OIs pretendem adotar. Nesse sentido, suas orientações são claras em

“...distinguir entre los países que han alcanzado en buena medida la educación primaria y secundaria universal y los que no lo han hecho”
(Banco Mundial, 1995, p. xxiv).

1. Os Organismos Internacionais e seu papel na reestruturação neoliberal

A análise de diferentes OIs exige a contextualização dos mesmos no que se refere ao momento em que foram criados e à finalidade que se propuseram a atender naquele momento, considerando o fato de que “Cada organismo internacional (OI) tem sua própria história, seu próprio campo de ação e seus próprios interlocutores” (Coraggio, 1996, p. 88).

O Banco Mundial foi criado em 1944, durante a Conferência de *Bretton Woods*. Essa conferência reuniu diversos países interessados na discussão dos rumos do pós-guerra, os quais consideraram a necessidade de criação de instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial, visando impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais.

Para atender a essa necessidade foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A Unesco foi criada em novembro de 1945, numa conferência realizada em Londres, reunindo 37 países. Vinculada à ONU, essa agência tem como alvo central de suas preocupações a preservação da paz mundial.

L'objectif principal de l'Unesco est de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité dans le monde en resserrant, par l'éducation, la science, la culture et la communication, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous peuples! (Unesco, s/d, p. 1).

Coraggio (1996) alerta para o fato de que a atenção das agências da ONU para com a questão social não exclui sua preocupação com o aspecto econômico, mas visa a associação entre esses dois aspectos. Entretanto, no que se refere aos assuntos econômicos, o sistema da ONU ocupa um lugar periférico, tendo em vista que atribui voto equivalente a cada estado-membro. Isso faz com que os diferentes países prefiram as organizações de *Bretton Woods*, nas quais possuem a vantagem do voto ponderado.

Além do lugar periférico que as agências da ONU ocupam na gestão da economia global, há outras limitações que são destacadas por Coraggio, como o caráter restrito dos recursos movimentados por suas agências e a organização dessas agências por setores específicos (educação, alimentação, saúde e meio-ambiente).

Um aspecto importante relativo às agências da ONU é que sua preocupação com a questão social as tem colocado em interlocução com os organismos de *Bretton Woods* e com os governos dos mais diferentes países, tendo em vista a emergência do *Paradigma do Desenvolvimento Humano* (DH) que orienta a implementação das políticas públicas hoje.

As considerações até aqui desenvolvidas permitem verificar que tanto os organismos da ONU quanto os de *Bretton Woods* foram criados no mesmo período de reestruturação do pós-guerra, tendo papéis diferentes, mas intrinsecamente relacionados. Da mesma forma, hoje, suas ações voltam-se numa mesma direção: dar sustentação às políticas voltadas para o “ajuste” econômico e social dos países em desenvolvimento, de maneira que este possa ser realizado com o mínimo de conflito possível.

Nesse contexto, a Unesco, enquanto instância vinculada à ONU, começa a ocupar um lugar de destaque, contribuindo no sentido de orientar as políticas para a educação. No que se refere ao Banco Mundial, contudo, não é possível analisar suas propostas hoje sem antes contextualizá-las no âmbito das ações desenvolvidas por ele desde a sua criação.

Em Maria Clara Soares (1998) encontra-se um breve histórico das políticas desenvolvidas pelo Banco. Soares menciona que, desde a primeira década de sua criação, o Banco Mundial volta suas ações para o financiamento dos países em desenvolvimento. Partindo do pressuposto de que o crescimento econômico seria a condição fundamental para o desenvolvimento social, os OIs atribuíam à intervenção e ao planejamento estatal um papel preponderante na modernização dos países em desenvolvimento.

O esgotamento do ciclo de acumulação iniciado no pós-guerra e o início do processo de globalização das economias nacionais, neste período, desencadeados a partir da década de 1960, afetaram a concepção keynesiana de gestão do Estado voltada para o bem-estar social, fortalecendo a influência do pensamento neoliberal. Esse pensamento, que vai tornar-se hegemônico na década seguinte, fornece novas orientações às políticas desenvolvidas pelos OIs.

Dessa forma, o Banco Mundial, bem como o conjunto dos organismos multilaterais de financiamento, sofrem uma transformação no seu papel, passando a “figurar como agentes centrais do gerenciamento das precárias relações de crédito internacional” (Soares, 1998, p. 20), atuando como guardiães dos interesses dos credores internacionais e passando a impor uma série de condições para a concessão de novos empréstimos, chegando a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar na legislação dos países, através dos programas de ajuste estrutural. Esses programas passam a ser desenvolvidos a partir do momento em que os Organismos Internacionais percebem a ameaça do crescimento descontrolado da pobreza no Terceiro Mundo. Neste caso, Fonseca (1995), retomando o discurso do então presidente do Banco Mundial em 1972, enfatiza que

...as medidas voltadas para a distribuição mais justa da riqueza não constituíam apenas ‘um objetivo moral mas, antes de tudo, um imperativo político’ para resguardar a estabilidade do mundo ocidental (Fonseca, 1995, p. 94).

Os programas desenvolvidos sob essa orientação, segundo Soares não foram capazes de resolver o problema da dívida externa, tendo em vista que esta teve um aumento de 360 bilhões para 450 bilhões de dólares no período que vai do ano de 1983 ao ano de 1992. Além disso, alerta a autora, os programas

de ajuste geraram a “década perdida” dos anos 80, na qual, em detrimento da inclusão de uma parcela restrita da sociedade no mercado mundial, há o agravamento da exclusão e da deterioração de importantes segmentos da economia nacional.

As críticas que emergiram a esses programas ocasionaram uma modificação no discurso do Banco Mundial, o qual começa a mostrar maior interesse pela redução da pobreza, buscando, assim, maior legitimidade para suas políticas. Soares destaca, ainda, uma mudança maior nas orientações do Banco após o ano de 1994, período que foi denominado de “era pós-ajuste”. A autora considera, entretanto, que essas mudanças não mudam o eixo central dos programas do Banco Mundial, sendo sempre orientadas pela lógica econômica.

Em que pese o enfoque econômico do Banco Mundial, não se pode negar que essas mudanças trouxeram uma nova visão das políticas sociais, muito diferente da proposta inicial do “Estado mínimo”, em que é retomada a importância do desenvolvimento social não mais como consequência do desenvolvimento econômico, mas como condição para sua realização.

1.1 Repensando as Políticas Sociais

Observando que as políticas neoliberais não conseguiram diminuir a pobreza e a exclusão social, os próprios teóricos que seguem essa orientação começam a questionar seus pressupostos, na medida em que percebem o acúmulo de tensões sociais ocasionado por suas políticas, podendo representar uma ameaça ao desenvolvimento da reestruturação neoliberal.

Um dos exemplos dessa mudança na orientação das políticas neoliberais pode ser percebido na obra “Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social” (1998), de autoria de Bernardo Kliksberg. Ex-assessor da ONU, do BID, da OIT, da UNICEF, entre outros OIs, o autor coordena atualmente o INDES/BID e evidencia em sua obra as novas preocupações desses organismos a partir dos problemas que emergiram da implantação de suas políticas.

Considerando o alto nível de desemprego na América Latina, Kliksberg postula que as fortes tensões sociais acumuladas nessas áreas constituem-se em “espaço favorável para processos de enfraquecimento do tecido social, como a desintegração da família e o aumento da criminalidade” (Kliksberg, 1998, p. 15).

O autor mostra que em 1995 30% de toda a mão-de-obra do mundo estava desempregada ou subempregada. Só na América Latina, no período de 1980-1995, o emprego no setor informal cresceu de 40,2% para 55,7%, sendo que o desemprego aberto, em 1996, era calculado em 16,2% nessa região.

Considerando esses dados, destaca a preocupação do PNUD e do Banco Mundial com a distribuição dos benefícios do crescimento, sob pena de que as injustiças sociais acabem destruindo os avanços políticos e econômicos. Para esse autor, “A pobreza acentuada e as altas polarizações sociais configuram um cenário que prejudica seriamente as possibilidades de crescimento econômico sustentado e, ao mesmo tempo, afetam gravemente a governabilidade democrática nos países em desenvolvimento” (Ibid., p. 18).

James D. Wolfensohn – presidente do Grupo do Banco Mundial – em um discurso realizado em Washington, em 1998, ante a Junta de Governadores, faz uma avaliação dos projetos individuais desenvolvidos pelo Banco, postulando que, apesar de esses projetos terem revelado “resultados extraordinários” ao longo de muitos anos, não têm sido relacionados com o conjunto, na medida em que, ao prestar mais atenção às cifras macroeconômicas ou às reformas de grande alcance, o Banco deixa de lado a infra-estrutura institucional básica. Dessa forma, postula que

Hemos comprobado que cuando pedimos a los Gobiernos que adopten medidas rigurosas para organizar sus economías, podemos generar enormes tensiones. Quien sufre es la gente, no los gobiernos...

Debemos aprender a entablar un debate en que las matemáticas no valgan más que las razones humanitarias, en que la necesidad de cambios, con frecuencia drásticos, sea compatible con la protección de los intereses de los pobres. Sólo entonces llegaremos a soluciones sostenibles. Sólo entonces podremos conseguir el apoyo de la comunidad financiera internacional y de los ciudadanos (Wolfensohn, 1998, p. 3-4).

O discurso de Wolfensohn indica a necessidade de redirecionamento das políticas do Banco Mundial, centrando suas preocupações nas conseqüências das reformas econômicas para o alargamento dos conflitos sociais. Nesse sentido, Kliksberg trata de um equívoco das políticas neoliberais, enfatizando que, se o Estado Keynesiano mostrou-se ineficiente, a proposta de “Estado mínimo” também não levou às soluções procuradas. Contrapondo o Estado ao mercado e questionando o tamanho do primeiro, essa concepção se baseou num aspecto irrelevante, diz o autor, alegando que o que importa não é o tamanho do Estado, mas o papel que ele desempenha.

Dessa maneira, o autor postula a necessidade de repensar o papel do Estado como um “Estado inteligente”, voltado para o incremento do capital humano; o desenvolvimento do capital social; a criação de empregos e políticas de renda e a agregação de aliados no enfrentamento dos problemas sociais.

No que se refere à formação de capital humano, há que se investir em educação, saúde e nutrição, diz Kliksberg, visando melhorar a qualidade dos recursos humanos. Nesse contexto é atribuído um caráter central ao investimento em educação, considerando-se a emergência do conhecimento como necessidade fundamental nesse final de século.

Citando o ex-secretário de Trabalho dos Estados Unidos, Robert Reich, o autor postula a necessidade de se investir em escolas públicas e excelentes universidades públicas. Lembra, contudo, o verdadeiro sentido do “público”, aquele *acessível* a todos e *sustentado* por todos. Nesse sentido, propõe a superação da antinomia Estado-mercado, procurando estabelecer um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, destacando, além do Estado e do mercado, as cooperativas empresariais, as organizações não-governamentais, as organizações sociais voluntárias de base religiosa, os grupos ecologistas, entre outros.

Esse esquema de cooperação é mencionado também por Wolfensohn, o qual, tratando de um “novo enfoque de colaboração para o desenvolvimento”, propõe

Una asociación de esfuerzos encabezada por los gobiernos y los órganos legislativos de los países, con participación e la sociedad civil y la colaboración del sector privado, tanto nacional como internacional, y de los donantes bilaterales y multilaterales. (...) en el Grupo del Banco tenemos la firme determinación de trabajar en colaboración, de acabar con los recelos. Poco importa quién marca la pauta y quien la sigue; quién da nombre a un proyecto o quién queda en el anonimato. Lo esencial es que nos unamos para llevar a cabo la tarea (Wolfensohn, 1998, p. 10).

A proposta apresentada acima revela a predisposição do Banco Mundial ao desenvolvimento de trabalhos em parceria, procurando evidenciar a importância do desenvolvimento de ações realmente eficazes, independentemente de divergências políticas entre as diferentes organizações.

No que se refere às ações a serem desenvolvidas a partir desse “redesenho do Estado no campo social”, Kliksberg aponta alguns aspectos a serem observados, entre eles a reorganização da política social, fortalecendo sua participação nas diversas etapas de formulação das políticas públicas, a articulação entre as coordenações de diferentes programas sociais com vistas ao desenvolvimento de ações conjuntas; a descentralização dos serviços; uma maior aproximação entre planejamento e ação; a organização de meta-redes, integrando diferentes organismos interessados nas questões sociais; a participação da comunidade; a introdução de elementos da qualidade total, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços sociais, atentando, contudo, para as especificidade da gestão social e sua diferença da lógica dos negócios (Kliksberg, 1998, p. 52-82).

As idéias de Kliksberg podem ser analisadas à luz da classificação feita por Sônia Mirian Draibe (1993) a respeito dos programas de reestruturação social neoliberais. Para ela, existem três medidas básicas: a descentralização, a privatização e a focalização. A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, pois aproxima os problemas da gestão. Essa medida pode ser identificada nas diretrizes para as políticas sociais, sugeridas por Kliksberg, quando menciona a necessidade de descentralização dos serviços e maior aproximação entre planejamento e ação.

A focalização significa, segundo Draibe, o dimensionamento do gasto social para programas e públicos-alvo específicos, escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Draibe adverte para o fato de que focalizar implica tornar seletiva, o que representa grandes possibilidades de transformar as políticas neoliberais em “uma espécie de neobeneficência – desta vez a cargo do Estado...” (Draibe, 1993, p. 99). Talvez para não passar essa impressão de “seletividade”, Kliksberg não fala em focalização, ou atendimento a uma determinada parcela da população; pelo contrário, afirma a necessidade de que a política social, mais especificamente no que se refere à educação, seja acessível a “todos”, desde que “todos” participem do seu financiamento.

Draibe entende que a privatização pode ser concebida de duas formas: como o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, ou como o deslocamento desses serviços para o setor privado não lucrativo. A proposta de Kliksberg parece privilegiar a segunda forma de privatização. Isso fica evidente quando propõe a organização de meta-redes, por exemplo, as quais reuniriam diferentes instituições interessadas em determinado problema social com vistas a sua solução.

Sônia Draibe considera que o desenvolvimento dessas políticas tem se mostrado de fundamental importância e de um caráter inadiável, por se constituírem em “mecanismos de alívio às tensões e modo de evitar convulsões sociais mais sérias”. Isso fica evidente na própria justificativa de Kliksberg para a necessidade de redirecionamento das políticas sociais, quando este afirma que as polarizações sociais afetam a “governabilidade democrática”, de forma que seu enfrentamento se mostra como uma questão crucial.

Tendo em vista as novas reformas propostas pelos “teóricos” neoliberais e considerando o papel dos Organismos Internacionais na implantação dessas reformas, procura-se contemplar a seguir como essas novas reformas aparecem no discurso desses organismos.

1.2. Os Organismos Internacionais e as novas reformas no campo social

A nova orientação do pensamento neoliberal provocou um redirecionamento nas políticas desenvolvidas pelos OIs, que passaram a atentar para o fator Desenvolvimento Humano (DH), o qual surgiu como proposta de um novo paradigma a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

O PNUD define DH como um conceito amplo e integral que implica três opções básicas: “desfrutar de uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Contudo, as opções humanas não se esgotam aí, são infinitas e se modificam ao longo do tempo, à medida que avança o próprio processo de desenvolvimento” (PNUD, 1996, p. 1).

Esse documento destaca que o conceito de DH, embora mais amplo que o desenvolvimento econômico, não se contrapõe a ele. Segundo Coraggio, “...sendo o DH condição e não resultado do crescimento econômico, as políticas públicas deveriam ser delineadas de modo que fechem essa distância² – saúde para todos, educação para todos, água para todos – tendendo a uma distribuição equitativa do bem-estar no mundo” (Coraggio, 1996, p. 50 – grifos no original). Com base nessa nova orientação, os OIs dirigem suas ações, no campo social, prioritariamente para os programas de alívio da pobreza, ocasionando uma aproximação entre as políticas dos organismos de *Bretton Woods* e das agências da ONU.

Soares (1998) alerta, entretanto, que as reformas recentes não mudaram o eixo central da política do Banco Mundial, que continua desenvolvendo políticas de caráter excludente, na medida em que restringe seu financiamento a programas sociais compensatórios com vista a “atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste”. No intuito de demonstrar essa característica das políticas do Banco, Soares cita uma fala do seu vice-presidente, o qual, tratando dos programas sociais para a América Latina, ressalta sua importância na medida em que,

abordar las necesidades de los más pobres no es sólo una cuestión social, sino también política. En México la tensión social [...] contribuyó al desencadenamiento de la crisis. [...] Es importante tener en cuenta, las reformas estructurales sólo serán sostenibles si se reduce la pobreza y la distribución del ingreso se vuelve más equitativa (Burki e Edwards Apud Soares, 1998, p. 27).

Essa citação permite identificar a verdadeira prioridade das políticas do Banco Mundial: a reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

Este trabalho mostrou, a partir dos estudos de Soares (1998) e Coraggio (1996) que desde a década de 1940 o Banco Mundial vem implantando políticas econômicas nos países em desenvolvimento, as quais acabaram gerando o aguçamento da pobreza e da exclusão social. Nesse sentido, a redução da pobreza mostrou-se fundamental para assegurar o bom andamento da implantação de sua políticas hoje, na medida em que contribuem para conferir uma certa legitimidade às mesmas.

No âmbito das políticas para redução da pobreza, a educação tem uma ênfase especial, sendo estabelecidas como prioridades nesse campo:

1. a educação primária universal;
2. o desvio de recursos da educação secundária e superior para a educação primária;
3. a qualidade da educação segundo os parâmetros do mercado.

A observação de aspectos relativos às políticas desenvolvidas pelos OIs permite que este trabalho aponte algumas evidências de como as novas políticas orientadas pelo paradigma de DH voltam-se para a busca de legitimação às políticas neoliberais. É o que demonstra Marília Fonseca (1998, p. 231), lembrando o discurso do ex-presidente do Banco Mundial – Mc Namara – quando este afirmava que as medidas para distribuição mais justa da riqueza não constituíam apenas “um objetivo moral, mas, antes de tudo, um imperativo político”, para resguardar a estabilidade do mundo ocidental”.

A análise das orientações dos OIs para a educação pode indicar outros aspectos relativos ao papel das políticas educacionais no âmbito da reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

1.2.1 A educação como estratégia política

A concepção de educação do Banco Mundial parte do princípio de que,

La educación es un importante instrumento de promoción del crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Es el elemento fundamental de la estrategia aplicada por el Banco Mundial para reducir la pobreza mediante: a) una mayor utilización productiva del trabajo, que es el bien principal de los pobres, y b) la prestación de servicios sociales básicos a los pobres (Banco Mundial, 1995, p. xv).

Tendo em vista essa concepção e considerando a existência e ampliação recente de uma distância educacional entre os países em desenvolvimento e os países industrializados, o “Banco Mundial afirma sua decisão de trabalhar para

reduzí-la, enfrentando três desafios principais: melhorar o acesso à aprendizagem, melhorar a eficiência dos sistemas de educação e treinar e mobilizar recursos para tais fins” (Coraggio, 1996, p. 58).

Partindo desse pressuposto o Banco Mundial propõe um “pacote” de reformas para os países em desenvolvimento, que se estrutura com base em seis reformas essenciais, trabalhadas mais detalhadamente no documento “Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial” (1995). Essas reformas podem ser enumeradas resumidamente como: (1) mais prioridade para a educação; (2) mais atenção aos resultados; (3) investimento público focalizado na educação básica; (4) maior atenção à equidade; (5) mais participação familiar e, (6) mais autonomia às instituições.

Em 1997, o relatório do Banco Mundial, apresentando estratégias de assistência ao Brasil, define algumas linhas de ação a serem desencadeadas em parceria com o governo brasileiro:

- *O Banco procurará desenvolver uma parceria de longo prazo com o governo para que seja atingida a meta da educação primária para todos por volta do ano 2007 (...);*
- *O apoio do Banco focalizará nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, tendo como meta o desenvolvimento da primeira infância, educação básica e talvez educação secundária;*
- *O Banco apoiaria os esforços do governo para obter esses resultados através de um aumento de tempo de instrução e qualidade de ensino, incluindo aumento de oportunidades de aprendizado para os pobres (...)* (Banco Mundial, 1998, p. 123).

A prioridade à educação, requisitada pelo Banco Mundial, deve-se à importância a ela atribuída no sentido de contribuir para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza. Diagnosticando a situação brasileira até o ano de 1997, o relatório conclui que “Os baixos níveis de educação permanecem um determinante central dos altos índices de pobreza” (Ibid., p. 103). Essa concepção resulta da visão da educação com o “capital humano”, postulando que “La educación contribuye al crecimiento a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos” (Banco Mundial, 1995, p. 3).

A educação como investimento econômico também aparece no documento da Comissão Internacional para a Unesco:

...a educação não é apenas uma despesa social mas também um investimento econômico e político, gerador de benefícios a longo prazo.

'Os sistemas educativos têm por missão formar os indivíduos para a cidadania, assegurar a transmissão de conhecimentos e de cultura entre as gerações, desenvolver as aptidões pessoais. Têm ainda por missão formar as pessoas qualificadas de que as economias virão a ter necessidade no futuro'. (...) O investimento educativo é, assim, uma condição essencial do desenvolvimento econômico e social a longo prazo e deve ser protegido em períodos de crise (Delors, 1999, p. 180).

Essa citação permite identificar a convergência entre o Banco Mundial e a Unesco, no que se refere à educação como capital humano. Se essa premissa é verdadeira, caberia aqui inserir um questionamento feito por Coraggio (1998) em relação às políticas do Banco. Esse autor pergunta: se a intenção do Banco Mundial é produzir recursos humanos requeridos pelo capital, por que a ênfase na educação primária geral e não na educação técnica profissional?

A resposta a essa questão é fornecida pelo próprio Banco, na medida em que este reconhece que não é na escola que se adquirem conhecimentos técnicos necessários ao exercício de uma profissão. Segundo o documento do Banco: "El mejor lugar para impartir conocimientos profesionales y tecnicos es el lugar de trabajo, com la participación directa del sector privado en su suministro, financiamiento y dirección, y precedidos de una instrucción de carácter general" (Banco Mundial, 1995, p. 56).

Essa citação confirma que não é papel da escola fornecer conhecimentos técnicos e profissionais, os quais podem ser adquiridos no próprio local de trabalho, já que dependem de treinamento simples. À educação formal ficaria o papel de proporcionar um acesso ao conhecimento geral, prioritariamente em nível básico, para aquelas pessoas que normalmente possuem dificuldade de acesso à educação (pobres), de forma que adquiram os conhecimentos necessários à sua maior facilidade de adaptação no mundo do trabalho e na sociedade como um todo.

A Comissão Internacional para a Unesco reforça essa concepção, afirmando a necessidade de uma cultura geral "enquanto abertura a outras linguagens e outros conhecimentos", e a formação cultural, a qual "implica na abertura a outros campos de conhecimento" (Delors, 1999, p. 91-92).

Offe (1990, p. 20) trata da questão relativa aos conhecimentos necessários ao trabalhador no atual contexto. Para ele, o conteúdo da "qualificação" do trabalhador sofre uma mudança de forma, não mais se constituindo na capacitação concreta para o trabalho, mas na própria apreensão de sempre novos conteúdos relativos ao trabalho.

Parece que as habilidades requeridas pelo capital ao trabalhador são suficientemente oferecidas no ensino fundamental. Dessa forma, o Banco

Mundial recomenda que os recursos destinados às duas últimas modalidades de ensino sejam direcionados para o ensino primário. É o que demonstra a seguinte citação:

No existe una proporción teóricamente apropiada del PNB o del gasto público que se deba destinar a la educación. Sin embargo, en muchos países se podría lograr un nivel de instrucción mucho más alto con un gasto público igual o incluso menor, especialmente si se sigue la norma de Asia oriental de concentrar el gasto público en los niveles inferiores de enseñanza y de aumentar su eficiencia interna (...), y de recurrir en mayor medida al financiamiento privado en los niveles superiores (Banco Mundial, 1995, p. 45).

Considerando-se esse aspecto, os técnicos do Banco Mundial mostram as inúmeras vantagens da educação básica aos pobres:

La educación, especialmente la primaria y la secundaria de primer ciclo (educación básica), ayuda a reducir la pobreza aumentando la productividad del trabajo de los pobres, reduciendo la fecundidad y mejorando la salud, y dota a la gente de las aptitudes que necesita para participar plenamente en la economía y en la sociedad. De modo más general, la educación contribuye a fortalecer las instituciones de la sociedad civil y ayuda a fomentar la capacidad nacional y el buen gobierno, elementos esenciales para la implementación de políticas económicas y sociales racionales (Banco Mundial, 1995, p. xv).

Observe-se que a prioridade de acesso à educação básica, principalmente aos pobres, visa possibilitar-lhes um mínimo de conhecimentos que lhes permita adaptar-se ao momento conturbado vivido pela sociedade contemporânea, seja no âmbito do trabalho, seja na vida social.

A esse respeito, Claus Offe (1990) menciona o caráter essencial da formação escolar no sentido de amenizar conflitos que possam surgir no âmbito do trabalho, seja no que se refere à relação patrão-empregado (obediência, disciplina, etc.), seja por ocasião do aumento do desemprego. Já em relação à vida social como um todo, Offe lembra a importância do papel da escola na socialização dos indivíduos, relativa ao desenvolvimento de hábitos que facilitarão sua integração no meio social.

Observe-se que, enquanto o Banco Mundial enfatiza a priorização da educação básica, a Unesco, remetendo-se às orientações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), propõe uma educação que se estenda ao longo de toda a vida, a qual, segundo seus pressupostos, se apresenta como “uma das chaves para o século XXI”. Esse posicionamento da Unesco não é recente.

Em Senna (1999), encontra-se referência a essa preocupação da Unesco ainda na década de 60. A autora diz que na Conferência Internacional sobre Planejamento Educacional, realizada em Paris, de 6 a 14 de agosto de 1968, discutiu-se a necessidade de se articular educação e desenvolvimento econômico e social por meio de uma gestão racional e eficiente. Nessa direção, comenta Senna, foi postulado que os governos deveriam considerar a “espetacular explosão educacional” que vinha acontecendo. Assim, a centralidade da educação como “serviço social desejável” justificou-se tendo em vista as seguintes perspectivas: 1) a demanda social por educação aumentaria rapidamente, sem que os sistemas educacionais estivessem em condições de formar e empregar um número de jovens que aumentaria mais de 10% ao ano; 2) a pressão econômica sobre os sistemas educacionais aumentaria em razão do decréscimo provável dos recursos disponíveis para a educação e do aumento dos custos unitários; 3) os sistemas educacionais tornar-se-iam incompatíveis com as mudanças no mercado de trabalho; 4) nos países em desenvolvimento, as pessoas instruídas enfrentariam o desemprego devido ao sistema econômico insuficiente, entre outros problemas.

Ao chegar ao fim do século XX, a Unesco (Delors, 1999, p. 245) apresenta novas preocupações que novamente chamam a atenção para a necessidade da educação. Entre os aspectos abordados pelo relatório da Comissão, pode-se destacar: as diferenças de raça, de sexo, de religião, de nacionalidade e de ideologia; a questão da ecologia e a necessidade de preservação do planeta; a necessidade de uma “solidariedade planetária” que supere o ódio, o sectarismo, o fundamentalismo, o fanatismo, a inveja e o ciúme entre as pessoas; a cooperação entre as diferentes religiões do mundo e, finalmente, a eliminação do analfabetismo e o desenvolvimento de uma educação integral, que forme “um ser humano perfeitamente realizado, vivendo num mundo em harmonia”.

Para a Comissão Internacional da Unesco, a educação básica, enquanto educação permanente, deve

...dar a todos os meios de modelar, livremente, a sua vida , e de participar na evolução da sociedade. (...) a Comissão (...) pretende dar à noção de educação básica ou ‘educação fundamental’, a acepção mais ampla possível, incluindo nela um conjunto de conhecimentos e de competências indispensáveis na perspectiva do desenvolvimento humano (Delors, 1999, p. 83).

Considerando o progresso científico e tecnológico, as transformações no processo de produção e, em consequência, a provisoriedade do conhecimento e as incertezas acerca das possibilidades de empregabilidade numa sociedade

futura, a Comissão Internacional da Unesco acredita em uma *educação que se estenda ao longo de toda a vida*.

A educação que se estende ao longo de toda a vida é tratada por Offe como *educação continuada* e é considerada como uma tentativa de legitimação da sociedade vigente. Segundo esse autor, a proposta de educação continuada situa-se em um contexto de políticas educacionais que possuem a função de tornar temporalmente contingentes as privações e frustrações experimentadas pelos indivíduos numa determinada situação social, “logrando estabelecer a permanente possibilidade de revisão e o caráter não definitivo do *status* social como realidade subjetiva”.

Na sociedade contemporânea, esse imperativo não pode ser ignorado. É evidente que a formação inicial não é suficiente para determinadas profissões e, então, há a necessidade de constante revisão dessa formação. Mas essa necessidade está restrita a um número cada vez menor de indivíduos empregados e não é feita pela escola e sim através de cursos profissionalizantes e treinamentos na própria empresa. Os trabalhadores, que “apertavam parafusos” na época da produção regulada pelo modelo fordista, hoje encontram-se desempregados e com poucas possibilidades de revisão de sua condição. A Unesco não ignora essa situação; ela mesma tece considerações a respeito:

E se amanhã o trabalho deixasse de ser a referência principal em relação à qual se define a maior parte das pessoas? (...) Além disso, é possível que, por não se conseguir o pleno emprego, se comece a encaminhar para uma multiplicidade de estatutos e de contratos de trabalho: trabalho em tempo parcial, trabalho com duração limitada ou precária, trabalho com duração indeterminada, desenvolvimento do auto-emprego (Ibid., p. 109-110).

Esses comentários são utilizados pela Comissão da Unesco para demonstrar a tendência de aumento de tempo livre na sociedade futura e a necessidade de que esse tempo seja dedicado à educação. Todavia, entra em contradição com o postulado da própria Comissão de que a educação permanente seria necessária à “requalificação” profissional. Se há uma tendência à precarização do trabalho, como demonstra a citação acima, qual seria a necessidade de aperfeiçoamento profissional?

Essa contradição pode revelar o verdadeiro papel da *educação ao longo de toda a vida*, que é o de contribuir para dar um caráter provisório à condição de cada indivíduo, passando a idéia de que ele está se “qualificando” profissionalmente, quando na verdade suas chances no mercado de trabalho não dependem diretamente dele.

Essa iniciativa contribui para definir os problemas sociais em termos individuais, pois postula que a condição de desempregado deve-se ao fato de o indivíduo não ter se preocupado anteriormente com sua formação. Dessa forma, a educação deve se constituir em fim último do desenvolvimento. Segundo o documento da Comissão,

Um dos principais papéis reservados à educação consiste, antes de mais nada, em dotar a humanidade de capacidade de dominar o seu próprio desenvolvimento. Ela deve, de fato, fazer com que cada um tome o seu destino nas mãos e contribua para o progresso da sociedade em que vive, baseando o desenvolvimento na participação responsável dos indivíduos e das comunidades (Ibid., p. 83).

Para essa Comissão, a educação deve contribuir para o desenvolvimento de cada indivíduo, no intuito de que todos façam frutificar seus talentos e potencialidades criativas, responsabilizando-se pela realização de seu projeto pessoal. A ênfase no indivíduo e na importância do esforço individual para o alcance do sucesso é tratada por Offe (1990). Para ele, na medida em que a política educacional aparece como reação a problemas estruturais de legitimação de uma sociedade, tende a assumir a função de pôr o esforço individual de aprendizagem no lugar da discussão política coletiva e organizada como meio adequado de transformação social, meio pelo qual se justifica o insucesso daqueles que não lograram melhorar sua situação social, tentando dissimular as verdadeiras relações que levaram a essa condição.

A esse respeito, a Comissão Internacional para a Unesco adota um posicionamento que vai além da proposta de educação ao longo de toda a vida, postulando que

... na perspectiva do parto doloroso de uma sociedade mundial, ela [a educação] se situa no coração do desenvolvimento tanto da pessoa humana como das comunidades. Cabe-lhe a missão de fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal (Delors, 1999, p. 16).

A análise do trecho citado, à luz do pensamento de Claus Offe, leva à constatação de que a Comissão Internacional para a Unesco, na tentativa de buscar uma maior legitimação para suas propostas, tem colocado o esforço individual à frente da discussão política, passando a idéia de que cada indivíduo é responsável por seus problemas e, dessa forma, procura justificar a omissão

dos países em relação ao aumento da exclusão social provocada por políticas reguladas pelos próprios OIs. Nesse sentido, mais uma vez identifica-se uma grande aproximação entre o discurso dos Organismos Internacionais e o discurso neoliberal desenvolvido por Hayek (1990) quando este propõe “o respeito pelo indivíduo como ser humano, isto é, o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual, por mais limitada que esta possa ser, e a convicção de que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais” (Hayek, 1990, p. 41).

Considerando os aspectos levantados a partir de trechos de documentos do Banco Mundial e da Unesco, conclui-se que a prioridade que esses Organismos atribuem à educação deve-se ao fato de que os mesmos a consideram como um instrumento que pode auxiliar na luta pela redução da pobreza no mundo, sendo utilizada como estratégia política na tentativa de se conseguir o apoio da população para o desenvolvimento das reformas neoliberais.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educacion*: estudio sectorial del Banco Mundial. Depart. de Educacion y Políticas Sociales, maio 1995 (version preliminar).
- CORAGGIO, J. L. *Desenvolvimento humano e educação*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1996.
- DELORS, J. (Org.). *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC e Unesco, 1999.
- DRAIBE, S. M.. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*. São Paulo: USP, n. 17, mar-maio 1993.
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: Oliveira, R. P de (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: Sacristán, J. G. (Org.). *Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.
- HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- KLIKSBERG, B. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: 1990.
- PNUD. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília, DF: PNUD, 1996.
- SENNA, E. Educação pública em Mato Grosso do Sul na década de 80: questões globais e locais. *Intermeio*, 5, p. 55-63. Campo Grande, MS, 1999.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: Tommasi, L. de; Warde, M. J.; Haddad, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

UNESCO. Organization des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. *Qu'est-ce que l'Unesco*. Paris, s/d, www.unesco.org.

WOLFENSOHN, J. D. *La otra crisis*: discurso ante la junta de gobernadores. Washington, out. 1998. www.worldbank.org.

Notas

1 O objetivo principal da Unesco é de contribuir à manutenção da paz e da segurança no mundo, estreitando, pela educação, a ciência, a cultura e a comunicação, a colaboração entre nações, a fim de assegurar o respeito universal da justiça, da lei, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, de sexo, de língua ou de religião, que a Carta das Nações Unidas reconhece a todas as pessoas (tradução nossa).

2 Refere-se aí à distância entre a expectativa de vida ao nascer, conhecimento e produto/renda e os aspectos qualitativos de vida.

Recebido em: 21.03.2001

Aceito em: 21.07.2001