

O BANCO MUNDIAL COMO REFERÊNCIA PARA A JUSTIÇA SOCIAL NO TERCEIRO MUNDO: evidências do caso brasileiro

Marília FONSECA*

Resumo: Observando-se a trajetória da cooperação do Banco Mundial com o setor educacional brasileiro ao longo de vinte anos, é perceptível que o Banco vem ampliando suas funções técnicas e financeiras, assumindo um papel cada vez mais político, mediante a formulação de políticas globais e setoriais, as quais tendem a influenciar a agenda dos países credenciados para seu financiamento. O que ressalta, na análise dos documentos políticos, é que os mesmos são respaldados por uma base ideológica e conceitual que imprime uma diretriz redutora e seletiva às políticas sociais dos países credenciados. Constitui objetivo deste estudo, ensejar uma visão sobre a realidade que envolve os projetos internacionais, permitindo que as decisões nesse campo levem mais em conta os resultados concretos da experiência do que a retórica que envolve os acordos.

Palavras-chave: Cooperação do Banco Mundial; Financiamento internacional; Banco Mundial e política educacional; Banco Mundial e políticas sociais; Cooperação técnica internacional.

* Pesquisadora Associada Sênior da Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa os fundamentos políticos que alicerçam o projeto de desenvolvimento que o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, mais conhecido como BIRD ou Banco Mundial, vem fomentando no âmbito do seu processo de cooperação técnica e financeira aos países do terceiro mundo. A decisão de focalizar o lado mais político da relação internacional explica-se pela atual polêmica sobre as possíveis influências de organismos transnacionais na definição das políticas sociais brasileiras e, mais especificamente, na área da educação. Tive, pois, o cuidado de não me limitar aos documentos propriamente educacionais, buscando circunstanciar minha análise nos textos de cunho mais geral que o Banco vem elaborando a partir dos anos 60.

Em relação ao setor público brasileiro, o Banco atua como agência financiadora de projetos para a área de infra-estrutura econômica desde o final da década de 40, sendo que seus créditos representam pouco mais que 10% da dívida externa do país. A importância central do Banco ampliou-se, a partir dos anos 70, quando passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas. O deslocamento para o lado social foi determinante para que o Banco suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70. Para a 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.

Observadas de um ângulo histórico, as duas agências tinham papéis bem definidos. Ao FMI cabia a fixação de políticas e normas para o desenvolvimento, enquanto o BIRD funcionava como agência de financiamento e de assistência técnica para projetos setoriais específicos. Ainda hoje, a dualidade de papéis existe formalmente: ao FMI cabe a concessão de empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas, a fixação de códigos de conduta política para

os países credores e a definição de pré-condições para os créditos do Banco. O BIRD atua como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos.

A divisão de papéis entre as duas agências vem sendo modificada ultimamente. É perceptível que o BIRD vem ampliando suas funções, há duas décadas, no sentido de atuar cada vez mais como órgão político central, especialmente como coordenador do processo global de desenvolvimento. De acordo com o novo papel, o Banco vem elaborando uma série de documentos políticos, nos quais se destaca uma considerável produção teórico-conceitual na área da política econômica e social a qual, certamente, sinaliza a sua relação com as nações-membros. Assim, alguns temas como "progresso", "desenvolvimento sustentável", "realismo", "autonomia", "eqüidade", "pobreza", passam a fazer parte do discurso que fundamenta o seu processo de financiamento. A interpretação desses conceitos é condição imprescindível para a compreensão do verdadeiro papel que o Banco desempenha junto aos países membros.

Embora a utilização desses conceitos tenha vindo à luz mais recentemente, é possível percebê-los nos documentos políticos do Banco desde os anos 60. Daí, minha intenção de interpretá-los segundo os modelos de desenvolvimento que se afirmaram em cada um dos períodos da história do Banco. Mostrarei, pois, como foram tratados nos documentos de política mais ampla do BIRD, como passaram a fazer parte dos discursos de cunho social e como vão sendo incorporados aos projetos de financiamento para a área da educação. Finalmente, a análise focalizará a influência da política internacional no âmbito mais amplo da agenda educacional brasileira.

2. O BIRD E O PROGRESSO DAS NAÇÕES

Para uma análise mais circunstanciada sobre o novo papel político-social do BIRD, é necessário examiná-lo à luz da evolução do conceito de progresso e dos diferentes modelos de desenvolvimento vigentes no processo de cooperação. De acordo com essa evolução, o Banco realizou reformas, as quais podem ser nitidamente localizadas no final dos anos 60 e no início dos anos 80, com o intuito de adequar sua estrutura organizacional para uma atuação cada vez mais política. A elas me referirei oportunamente, neste estudo.

Segundo a visão mais tradicional, herdada do ideário positivista do final do século passado, o progresso seria decorrente do crescimento linear dos países, especialmente pela expansão dos mercados modernos, caracterizados pelo pleno emprego e acúmulo de capital. O desenvolvimento dos países mais pobres viria como efeito natural de sua própria vontade e do apoio técnico-financeiro dos países centrais. O acesso dos mais pobres aos produtos do progresso seria alcançado pela distribuição de renda e de outros benefícios sociais, sob controle do Estado. Acreditava-se que essas condições garantiriam automaticamente a igualdade entre as nações, assim como entre os indivíduos, em termos da sua participação sempre crescente nos benefícios do progresso.

No presente século, o enfoque cumulativo foi abandonado em virtude da chamada "crise do progresso", decorrente das dificuldades econômicas dos períodos pós-guerra. Instalou-se novo debate internacional, no qual a questão passa a ser tratada de forma menos voluntarista e mais pragmática¹. Constatou-se, à época, que o crescimento não dependia linearmente de fatores intrínsecos aos países, mas da formulação de um modelo capaz de integrá-los em sistema global de desenvolvimento, de forma racional e equilibrada. De acordo com a nova formulação "desenvolvimentista", foram criados organismos internacionais de assistência técnica e financeira, como aqueles ligados à ONU ou às instituições associadas FMI/BIRD (Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Nos meados dos anos 40, os recursos do FMI e do BIRD foram concentrados na reconstrução dos países europeus devastados pela guerra. Terminada a primeira tarefa, as duas instituições passaram a fomentar o desenvolvimento do Terceiro Mundo, mediante programas conjuntos de assistência técnica e financeira aos países.

¹ A análise de Sidney Pollard (1971) mostra que a noção de progresso segue dois vetores distintos após a segunda guerra. O primeiro, designado de "crescimento econômico", implica o crescimento linear da riqueza de uma nação sem exigir modificações estruturais na área social e sem considerar uma estrutura de classe. É o modelo ocidental dos países mais avançados. O segundo vetor, denominado "desenvolvimento econômico", é dirigido aos países menos desenvolvidos, significando uma adesão ao modelo dos países ocidentais avançados. Neste caso, o desenvolvimento supõe mudanças mais estruturais, não somente na esfera econômica, mas também na estrutura e relações de classe e nas questões sociais e ideológicas, entre outras.

Nos anos 60, outras questões de fundo foram tomando lugar no debate internacional sobre o desenvolvimento, constituindo os componentes da segunda crise do progresso que marcou a gestão McNamara na presidência do BIRD. Entre elas, constatava-se que a maioria dos países pobres não só não logravam desenvolver-se, como também apresentavam preocupante aumento das taxas demográficas e conseqüente incremento da pobreza. Alguns países, como o Brasil, ainda que tivessem alcançado alto nível de crescimento até os anos 70, não conseguiram encontrar uma solução para o problema dos pobres. Chegou-se à conclusão de que o crescimento era condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza, o que levou o então presidente McNamara a recomendar que algumas dimensões sociais fossem consideradas na assistência financeira. No final da década de 60, o Banco já havia incluído o setor social nos seus créditos, mais como estratégia política do que por justiça social, como fica evidente no discurso do presidente em reunião de governadores do Banco:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença 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. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político. (McNamara, 1972, p. 1070, tradução)

No debate sobre o progresso, a questão do crescimento demográfico passou a ser cada vez mais presente. Além do agravamento da situação de pobreza, afirmava-se que a demanda crescente por benefícios da industrialização induziria à interferência contínua sobre a natureza, cujos efeitos seriam irreversíveis para a biosfera. Se, na visão tradicional, a interferência significava a chave para o progresso, passou a ser vista como uma ameaça à qualidade de vida das nações desenvolvidas, devido ao risco de esgotamento ambiental. A partir daí, a noção linear de progresso deu lugar à de sustentabilidade, que pressupunha maior parcimônia na utilização dos recursos naturais e a necessidade de delimitar

○ Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo

o crescimento das diferentes nações. A crise energética da década de 70 reforçou a questão dos limites ambientais e contribuiu para fomentar a idéia do planejamento mais racional para o processo de desenvolvimento.

Assim, o enfoque integrado – crescimento, demografia, sustentabilidade – passou a constituir o principal argumento no debate sobre o progresso² e, também, o principal fundamento político da interação entre organismos internacionais e países em desenvolvimento. Pode-se considerar que esse argumento permite ao primeiro mundo impor novas condições aos países menos avançados, inclusive no que se refere à delimitação dos padrões de desenvolvimento, sob o argumento de que os problemas que afetam um país – na área econômica, demográfica ou ambiental – afetam o sistema como um todo. Segundo a colocação do presidente Clausen em reunião de Governadores, o desequilíbrio nessas áreas provocaria, entre outros, uma pressão inflacionária nos países industrializados (Clausen, 1981).

Em recente estudo sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, Gallopin (1995) afirma que a conseqüência mais direta da imposição de uns sobre os outros é a perda da autonomia dos países pobres e a conquista de autonomia cada vez maior pelos países ricos. Como meio de compensar essa perda, é compreensível que os países centrais e suas organizações ofereçam uma contrapartida, na forma de diferentes iniciativas assistenciais e financeiras. A meu ver, é esse enfoque assistencial-compensatório que vai motivar a decisão do BIRD de incluir o setor social no quadro dos seus créditos.

Na década de 70, a questão da pobreza já ocupava lugar de destaque na política do Banco. Concluiu-se que a solução para o problema dependia

² A este respeito, é interessante notar que os documentos sobre o assunto não se referem à responsabilidade dos países industrializados, os quais produziram as taxas mais elevadas de degradação do planeta pelo uso intensivo do capital ecológico. Ao contrário, até mesmo na análise da Comissão Mundial para o Meio Ambiente "Our Common Future" (In: Gallopin, 1995, p.507), a responsabilidade sobre os riscos da degradação ambiental é insistentemente atribuída à pobreza, especialmente pela ação de camponeses marginalizados. De outro lado, de acordo com Castoriadis (1987), a responsabilidade pela agressão ao meio ambiente já vinha sendo abordada de forma mais coerente em debates realizados nos anos 70, nos quais discutia-se como fazer que estes custos recaíssem sobre as empresas poluidoras e não sobre os Estados.

menos do crescimento do país e mais do aumento da produtividade dos pobres, a qual passou a ser considerada como a principal estratégia para garantir a distribuição dos benefícios do desenvolvimento. Segundo a nova visão, a responsabilidade deveria ser transferida do âmbito do Estado para os próprios indivíduos, isto é, a diminuição da situação de pobreza dependeria da capacidade dos pobres em aumentar a sua própria produtividade. A nova visão é reiterada na seqüência dos documentos políticos que o Banco elaborou para a área social, inclusive para a implantação de estratégias privatizantes durante a década de 80, que reforçam o deslocamento do público para o individual, sob o controle "natural" das leis do mercado.

Segundo minha interpretação, a ênfase conferida pelo Banco à produtividade referia-se diretamente à questão da segmentação do mercado de trabalho. Tratava-se de preparar a população para o ingresso em setores profissionais diferenciados, segundo a localização e importância econômica. Se, até então, a base do progresso era assentada sobre o setor moderno da economia, nitidamente urbano, com pleno emprego, altos salários e forte aporte de capital, a absorção da população mais pobre seria cada vez mais efetuada pelos setores tradicionais, situados em zonas rurais e em periferias de grandes centros urbanos, com forte utilização de mão-de-obra e caracterizados por formas flexíveis e mais baratas de ocupação, ou seja, o trabalho informal ou por conta própria.

A importância atribuída à produtividade dos pobres foi determinante para que o Banco incluísse a educação, a saúde e o desenvolvimento rural no quadro de seus créditos, antes limitados aos projetos de infra-estrutura econômica. Justificava-se a decisão pela necessidade de garantir à população mais pobre os serviços de saúde, educação e nutrição, considerados requisitos humanos essenciais para o aumento da produtividade. Em que pese a importância das razões econômicas para a nova atitude social do Banco, outras motivações políticas foram determinantes para tal decisão: as reações sociais que eclodiram no Terceiro Mundo nos anos 60 (marcantemente na América Latina) em resposta à reorientação geopolítica do governo Nixon, o que foi agravado pela crise energética do início da década de 70. A conjunção desses fatores levou o governo norte-americano a adotar um novo modelo de política internacional, que também foi incorporado pelo BIRD, denominado "realismo"

3. O REALISMO PRESIDINDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

○ enfoque realista não é um fenômeno recente no âmbito internacional. Seu pilar fundamental já sustentava a concepção política “influência hemisférica”, herdada do colonialismo, segundo a qual as relações entre os países seriam reguladas pelos diferentes graus de poder. Essa regulação comportava até mesmo a confrontação hegemônica entre nações ou entre grupos de nações, com o objetivo de proteger sua área de influência política e comercial.

Certamente, a lógica da confrontação direta não é a que preside a interação entre organismos financeiros internacionais e países-membros. Isto não quer dizer, no entanto, que tais organizações não utilizem meios indiretos de pressão, como a fixação de cláusulas ou condicionalidades para a concessão de créditos e a aplicação de sanções pelo seu descumprimento³ Assim considerado, o realismo substitui o enfoque da dependência pelo da interdependência. Nesse caso, a formulação de modelos, no sentido centro-periferia, passa a ser vista como um dado da realidade e não como uma forma de imposição hegemônica sobre o outro. Isto porque o modelo global supõe o equilíbrio sistêmico, no qual a relação centro-periferia se dá pela adaptação natural das nações a um determinado bloco de poder ou de um bloco em relação a outro. Para garantir a função reguladora, o sistema cria um conjunto de princípios, estratégias e mecanismos os quais são institucionalizados (por meio de órgãos internacionais, por exemplo) para permitir o controle de decisões inter e intranacionais. O uso da força dá lugar a uma espécie de **chantagem**, onde a adesão das nações implica pertencer ao sistema, seguir sua cartilha política e ter acesso aos seus benefícios que, na tese da interdependência, seriam balizados pelo critério de equanimidade. De outro lado, a não-adesão significa ficar fora da proteção do sistema e renunciar às pretensas vantagens oferecidas por ele, que podem ser de natureza comercial, tecnológica e financeira.

³ O Banco Mundial já aplicou algumas sanções ao Brasil, que variam entre a diminuição até a interrupção dos créditos, em virtude da resistência do País às exigências de abertura comercial e de diminuição de investimentos públicos e também pela resistência às medidas de estabilização propostas por organismos internacionais. Estas sanções foram aplicadas durante os governos Kubitschek, Quadros, Goulart e não pouparam, até mesmo, alguns governos militares como o de Geisel, devido à uma atitude mais independente quanto ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.

Na ordem assim estabelecida, a relação internacional não funciona segundo a lógica interacionista de um agregado comercial (por exemplo, onde o cliente se impõe enquanto consumidor de um serviço), mas segundo a lógica funcional em que se busca preservar a totalidade estrutural independentemente das demandas geradas entre as partes. Qualquer decisão nacional deve ser decorrente da racionalidade econômica instituída pela ordenação internacional, não devendo antecipar-se nem contrapor-se a ela, sob pena de ficar fora da sua proteção. Outros valores de ordem humanitária devem ceder lugar aos interesses políticos e econômicos que sustentam essa ordem. O discurso do presidente Clausen, na reunião de Governadores de 1981, ilustra a questão:

As relações do Banco com seus países-membros em desenvolvimento são únicas; e o são porque sua obrigação é desempenhar um papel realista e rigorosamente racional no processo de desenvolvimento. (...) O Banco pode trabalhar e trabalha satisfatoriamente com países de todas as feições do espectro político, com a única condição que estejam dispostos a serem realistas em matéria de economia e que tenham o cuidado de não substituir os dados com doutrinas ou os fatos com filosofias. (Clausen, 1981, p. 17, tradução)

Na fala do presidente, "ser realista" significa perceber a realidade independentemente dos desígnios locais, considerados como elementos fortuitos e descartáveis. De outro lado, atribui-se à própria ideologia produzida pelo sistema o *status* de uma ordem natural e permanente. Ignora-se que as formulações realistas são instituídas pela vontade de um centro de poder, logo, passíveis de serem modificadas pela dinâmica produzida nas relações entre o sistema e as partes ou entre estas entre si.

O alcance do poder internacional é reiterado em outra fala presidencial no Conselho de Governadores de 1986: "(...) o Banco é maior e mais poderoso que as suas partes. Nós usaremos este poder para, num processo de coordenação, retomar a liderança do desenvolvimento sustentado" (Conable, 1986, p.3). Segundo a lógica estrutural, o todo (ou a racionalidade sistêmica) se autonomiza, adquirindo o poder de criar ou instituir valores (enquanto todo) e estruturar as partes segundo uma vontade própria. A este respeito, é oportuna a crítica de Castoriadis:

(...) devemos pôr em questão a grande loucura do Ocidente moderno, que consiste em estabelecer a razão como soberana, em entender razão

○ Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo

como racionalização, e a racionalização como quantificação. É esse espírito, sempre em ação, que precisamos destruir. Precisamos reconhecer que a razão não passa de um aspecto ou dimensão do pensamento e que ela enlouquece quando se autonomiza. (Castoriadis, 1987, p.163)

3.1 ○ REALISMO INSPIRANDO A COOPERAÇÃO AO SETOR SOCIAL

A rigor, o Banco considera como investimentos sociais os financiamentos à saúde e nutrição, à educação, à questão populacional, ao desenvolvimento urbano e ao abastecimento de água e saneamento. Na metade da década de 70, saúde e educação passaram a ser incluídas entre os mais importantes, tendo em vista o seu potencial para a redução da pobreza. O setor social brasileiro recebeu, no período 70-90, cerca de 15% do total de créditos concedidos pelo BIRD, sendo 1,6% para a educação. A assignação de recursos à saúde, no Brasil, inicia-se na década de 80, correspondendo a 1,7% em relação aos créditos sociais (Gonzalez, 1990).

A inclusão do setor social na agenda da cooperação técnica de organismos bilaterais e multilaterais, ainda que se justifiquem pelo aspecto técnico, implica uma gama de condicionalidades políticas impostas aos países na negociação dos acordos de crédito. Embora, aparentemente, essas condições pareçam mais localizadas no limite dos projetos de financiamento, não se pode perder de vista que o Banco já anunciava, no início da década de 70, a vinculação de cada projeto com a política setorial local e desta com o projeto mais amplo de desenvolvimento. A questão pode ser percebida na introdução do primeiro documento político para a área da educação, elaborado em 1971, onde o Banco afirmava:

As propostas destes (os estudos setoriais do Banco) é descrever as características econômicas, financeiras e institucionais próprias a cada setor; de ressaltar o papel de cada setor no processo geral de desenvolvimento econômico; de reexaminar a amplitude das operações do Banco e seus métodos de ação no âmbito do setor em questão; enfim, de resumir os pontos de vista do Banco referentes ao modo como suas

operações, combinadas a outras formas de assistência, podem contribuir nos países membros para constituir – materialmente, financeiramente e institucionalmente – cada setor. (BIRD, 1971, p.3, tradução)

De acordo com a orientação sistêmica, a cooperação financeira do Banco foi adquirindo uma dimensão cada vez mais política. À medida que passava de financiador de projetos a mentor do processo de desenvolvimento, o Banco admitia que a sua tarefa mais importante seria o apoio aos países para diagnosticar problemas e encontrar a solução para resolvê-los. A fala de McNamara, no início dos anos setenta, sinalizava a intenção de influenciar as políticas setoriais dos países-membros, de forma a integrá-los ao projeto global. Segundo o presidente, a política de créditos só seria viável “*através do diálogo entre o Banco e os funcionários responsáveis pela formulação das políticas nos países credores*” (BIRD, 1974, preâmbulo, tradução)

A intenção é reforçada no mesmo documento, no qual o Banco se interroga sobre a viabilidade de que suas sugestões políticas fossem aceitas pelos países e sobre os riscos inerentes a tais procedimentos. Sobre estes últimos, o documento chama a atenção para a possível resistência às mudanças radicais e seletivas, atribuindo-a aos movimentos referidos como conservadores no âmbito da sociedade local. É possível perceber que o qualificativo utilizado pelo presidente referia-se àqueles governos (independentemente da tendência à direita ou à esquerda) que se opunham às orientações restritivas do Banco no que tange à distribuição de benefícios sociais.

3.2. ○ REALISMO DELIMITANDO A JUSTIÇA SOCIAL

Para fundamentar a política social, o Banco produziu, a partir dos anos 70, um discurso de caráter humanitário, respaldado por princípios de sustentabilidade, de justiça e de igualdade social, que podem ser assim resumidos:

- a) o combate à situação de pobreza, mediante a promoção da equidade na distribuição na renda e nos benefícios sociais, entre os quais se destacam a saúde e a educação;

○ Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo

- b) a busca da eficiência na condução das políticas públicas, mediante o incremento da competência operacional dos agentes, cuja medida de qualidade seria a relação econômica de custo-benefício, em nível individual, institucional e social;
- c) a busca da modernização administrativa dos diferentes setores sociais e econômicos por meio de políticas descentralizantes, que ensejem maior autonomia da comunidade na condução dos serviços sociais;
- d) o diálogo como estratégia de interação interdependente entre o Banco e os mutuários.

Durante as duas décadas de cooperação com o setor social, o Banco Mundial definiu, complementarmente à declaração de princípios, políticas e estratégias concretas para a concessão de créditos ao setor. O exame dos documentos políticos produzidos pelo Banco mostra como estes princípios, apesar de comportarem uma retórica humanitária de amplo espectro, sofrem uma redução quando são incorporados ao projeto econômico do Banco para os países em desenvolvimento. A primeira questão que vem à tona no exame da literatura produzida pelo BIRD é a substituição gradativa da noção de igualdade pelo termo **eqüidade**. Em princípio, as duas noções têm sido consideradas como equivalentes, pelo menos no nível do entendimento e das interpretações correntes. A meu ver, no entanto, não se trata de substituição casual de termos, mas de uma alteração conceitual. Por essa razão, vale refletir a respeito.

Considerado teoricamente, o termo **eqüidade** vem do Direito e, mais precisamente, da prática jurídica. Nesse campo, a eqüidade fundamenta-se numa justiça mais espontânea e corretiva, não se restringindo à letra da lei, podendo mesmo contrariá-la em respeito às circunstâncias e à natureza intrínseca do objeto jurídico considerado. Esta acepção tem base na reflexão aristotélica segundo a qual a natureza da eqüidade é a retificação da lei quando esta se mostra imperfeita, por seu caráter universal, para casos particulares.

No quadro mais atual das relações humanas e internacionais, a eqüidade passou a adquirir o sentido de um julgamento fundamentado na apreciação **do que é devido a cada um**, considerando-se o homem em seu ambiente, o qual proporciona as condições para a concorrência vital (Lalande, 1985). Por

conseqüência, as desigualdades entre os homens são consideradas como efeitos naturais da sua própria circunstância. Ora, como grande parte dos direitos sociais e econômicos, especialmente para os segmentos mais carentes da população, são garantidos pela letra da lei e a tutela do Estado, é evidente que, na ausência dessas instâncias reguladoras, a luta pelos direitos fica restrita a uma ação individual e, portanto, debilitada em suas condições de possibilidade.

No âmbito das relações internacionais, o termo vem adquirindo um sentido próprio, derivado do princípio de Eqüidade Continental que preside a Corte Internacional de Justiça desde 1945. Segundo esse princípio, o consentimento das partes (neste caso as diferentes nações) permitiu, que algumas decisões se fizessem segundo considerações extraídas da eqüidade em detrimento dos princípios gerais de justiça, mesmo que estes devessem constituir uma referência maior. Em alguns casos, admite-se que "*aspectos relativos e escorregadios*" do conceito de eqüidade possibilitaram certas estratégias governamentais por meio de pressões oriundas do poder de grandes potências (Pardo, 1986, p.401). Fica evidente, portanto, que a eqüidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema. Assim, a proposição sistêmica segundo a qual – o problema que afeta a uns afeta a todos – não significa que os benefícios de uns sejam, necessariamente, os benefícios de outros.

O entendimento da eqüidade no âmbito do BIRD pode ilustrar a reflexão. A utilização do termo não é recente, porquanto já fazia parte de suas diretrizes políticas desde os anos 60. Num dos documentos oriundos da presidência, intitulado *Equidad social y Crecimiento Económico*, McNamara dirige uma crítica aos países avançados, pela sua inflexibilidade na condução das políticas comerciais com o lado mais pobre do mundo. Segundo ele, essa atitude dividiria perigosamente a comunidade das nações entre os **satisfeitos** e os **amargos**. A crítica é dirigida igualmente aos governos dos países em desenvolvimento, especialmente pela responsabilidade de suas estruturas institucionais e de poder com respeito à desigualdade interna. Ainda que o discurso do presidente fosse coerente para explicar as desigualdades inter e intrapaíses, as soluções concretas indicadas pelo Banco inscreviam-se no enfoque compensatório de distribuição de bens, isto é, destinavam-se a aliviar tensões em momentos de crise.

4. A EQÜIDADE DIMENSIONANDO OS BENEFÍCIOS DA POBREZA

Ainda que os documentos de alcance público do Banco expressem uma orientação humanitária e equânime na distribuição de bens, os discursos de divulgação mais restrita são marcados pelo sentido contencionista, que vai constituir o *leit-motif* da política de educação, saúde e desenvolvimento rural. Na introdução de um dos documentos políticos para a década de 70, McNamara apresentou os princípios que deveriam nortear o setor educacional dos países em desenvolvimento. Na sua fala, o presidente reiterou o sentido limitativo da eqüidade, sugerindo que *“todo ser humano deve receber um mínimo de educação básica na medida em que os recursos financeiros o permitam e as prioridades do desenvolvimento o exijam”* (1972, preâmbulo, tradução)

As políticas específicas para a saúde também são balizadas pela limitação financeira, agravada pelas questões demográfica e de planejamento familiar. Partia-se da constatação, explicitada no primeiro documento de política educacional (BIRD, 1971), de que o acelerado crescimento demográfico no terceiro mundo teria sido o fator responsável pelo aumento potencial da demanda por escolarização em níveis superiores. O pronunciamento da presidência é esclarecedor:

É, talvez, a mais trágica ironia do nosso tempo que os melhores programas de saúde pública, empreendidos por motivos totalmente louváveis e humanitários, tenham provocado a explosão demográfica no mundo em desenvolvimento. O aumento da população, em virtude do decréscimo da taxa de mortalidade, precedeu a modernização e agora a obstrui. (McNamara, 1968, p.1055, tradução)

A preocupação do Banco dirigia-se para duas possíveis conseqüências da expansão escolar. A primeira dizia respeito ao indesejado aumento das despesas do setor público com a educação. A segunda seria a dificuldade de adaptar a expansão educacional, especialmente em relação aos egressos do ensino formal, à oferta de emprego do setor moderno da economia, caracterizado por trabalhos mais estáveis e de altos ingressos, mas de número cada vez mais limitado de vagas.

O segundo documento setorial (BIRD, 1974) já concebia algumas formas de conter a demanda por educação, com base em soluções racionais encontradas por alguns países. Argumentava-se que a escolarização formal, concebida de forma piramidal, constituía um estímulo para que os alunos aspirassem a níveis cada vez mais altos de escolaridade. A elevação das expectativas provocaria um aumento dos gastos públicos em educação, o que seria desaconselhável para a estabilidade dos países em desenvolvimento. Com base nessas argumentações, os documentos políticos da década de 70 apresentavam algumas estratégias para diminuir o custo da educação, como a formação extra-escolar ou não-formal; a utilização do ensino de massas, via rádio e televisão e do ensino programado, entre outros. Já se cogitava, à época, na partilha das despesas educacionais com a comunidade, sugerindo-se *“que os custos do ensino fossem transferidos para os alunos”* (BIRD, 1974, p.25, tradução)

Na linha de contenção de despesas, o Banco lançava mão, desde 1974, de estudos referentes aos fatores determinantes do desempenho escolar, como formação do professor e número de alunos por classe. Até então, os estudos eram realizados pela Associação Internacional para a Avaliação do Rendimento Escolar – IEA e não mostravam correlações significativas entre estes fatores e o rendimento dos alunos, o que apontava para a possibilidade de contenção de despesas escolares por meio da racionalização dos mesmos. O documento setorial da época (BIRD, 1974) recomendava o barateamento do ensino, via novas fontes de financiamento e maior eficiência do sistema, mediante reformas profundas nos programas escolares, assim como o reforço da gestão e do planejamento escolar. Essa tendência reformista vem orientando as políticas do BIRD ao longo dos vinte anos de cooperação.

O terceiro documento de política educacional dedica parte do décimo capítulo à equidade, compreendida como meio para reduzir a disparidade de acesso à educação. Porém, a explicitação dos objetivos e estratégias para alcançar a equidade indica que esta não se inscreve exclusivamente no quadro da assistência direta aos menos favorecidos, mas que se fará indiretamente, pela estratégia global do Banco em direção à melhoria das condições econômicas e sociais do país. A cooperação voltada para estimular a “igualdade de chances

educacionais” retoma as linhas de ação anteriores, centradas na racionalização dos sistemas de ensino, na melhor distribuição dos insumos escolares e na seletividade do ensino:

Desde que é necessário selecionar os alunos que passarão aos níveis superiores de ensino, os critérios e procedimentos de seleção adotados se revestem de importância crucial. O Banco apoiará a análise dos mecanismos de seleção utilizados pelo país. (BIRD, 1980-a, p.99, tradução)

A segunda consequência da expansão da escolaridade, apontada pelo banco, dizia respeito à questão do emprego. Argumentava-se que o desequilíbrio entre a oferta de educação e de trabalho provocaria uma progressão do desemprego da população mais instruída. Partia-se do pressuposto de que a consequência natural do aumento da escolaridade seria a crescente procura por empregos de altos salários. Portanto, a redução dos gastos na educação, ao ensejar o decréscimo da demanda por níveis posteriores de ensino e a desaceleração da demanda profissional, acarretaria a redução do desemprego de indivíduos mais preparados. Os primeiros documentos de política educacional já propunham a racionalização da oferta do ensino, mediante a adoção de alternativas diferenciadas para os países e para os indivíduos. A partir daí, “os discursos referentes à equidade passaram a adotar um tom de diferença, mais do que de igualdade”

Para as nações mais pobres, recomendava-se que a expansão do ensino secundário de conteúdo mais geral deveria ser discutida com prudência, sendo desejável que a oferta se concentrasse na educação rural e na formação profissional extra-escolar. Esta última sugestão tinha a ver com a necessidade de diminuir a aspiração por empregos no setor moderno da economia, direcionando a demanda profissional para o setor mais tradicional, isto é, para aqueles trabalhos informais ou por conta própria, de mais baixos ingressos, situados preferencialmente em periferias urbanas e zonas rurais.

Para os países europeus não totalmente desenvolvidos, a política de créditos do Banco deveria privilegiar “a formação de trabalhadores e de pessoal de alta gerência, para fazer frente à sua inclusão no futuro mercado comum” (BIRD, 1971, p.29-30). O documento setorial de 1980 retoma a discussão sobre a relação educação-trabalho iniciada nos anos 70. Com base em estudos realizados

pela OIT, foram identificados os problemas da carência dos quadros de gestão para o desenvolvimento e a inadequação do nível de escolaridade para as demandas do mercado do trabalho. Atribuía-se também à expansão da oferta escolar o desemprego de diplomados ou “a penúria ocupacional”, segundo a terminologia do Banco. Assim:

A educação formal é geralmente considerada como um passaporte para o setor moderno e, em cada nível, o ensino prepara os alunos para o nível seguinte, de sorte que muitos alunos são supereducados para os empregos disponíveis. (...) Sugeriu-se, num estudo recente, que os jovens deveriam escolher modalidades de educação que se dirijam ao mercado e não às aspirações pouco realistas e as carreiras mais brilhantes. Para aumentar a chance de conseguir um emprego assalariado, os estudantes permanecem na escola o maior tempo possível e algumas vezes mais tempo do que o que seria exigido pelos empregos disponíveis. Em razão do custo pouco elevado da educação e da estrutura familiar numerosa, esta se esforça para prover educação para a maioria dos filhos, quando na verdade deveria ficar satisfeita se apenas um dos filhos conseguisse emprego. Cria-se, assim, uma ‘síndrome de qualificações’ que reforça a tendência natural de conceber todo sistema educacional como uma seqüência de níveis de ensino, onde cada um prepara para o seguinte. (BIRD, 1980- a, p.9 e 46, tradução)

De forma a equacionar o reiterado desequilíbrio entre educação e trabalho, o Banco desenvolveu uma política diferenciada de créditos educacionais para os países, que pode ser resumida na fórmula seguinte:

Primeiramente, para os empréstimos aos países de baixa renda, o Banco privilegiará os programas de baixo custo para o ensino fundamental destinados a responder às necessidades de instrução elementar das crianças em idade escolar, notadamente das mulheres e adultos analfabetos; a formação rural destinada a grupos definidos, no quadro de amplos programas de desenvolvimento rural. De outro lado, o desenvolvimento da educação formal, nos níveis secundário e superior, será planejado de maneira seletiva e prudente, levando-se em conta a capacidade de absorção de mão-de-obra limitada do setor moderno e as demandas por administradores e técnicos dos setores públicos e privados. (BIRD, 1980, p.95, tradução).

Fica evidente uma mudança de orientação do Banco: a relação causal educação/crescimento/igualdade dá lugar ao enfoque mais “realista” de educação para a pobreza no contexto da segmentação do mercado de trabalho e pela diretriz de barateamento dos custos da educação para o setor público. A educação voltada para o trabalho retoma a linha redutora de “formação de hábitos e atitudes” para a produtividade, a qual fundamentou o “enfoque de mão-de-obra” nos anos 60⁴ e continuou valendo como orientação para a década de 80:

(...) em razão dos seus vínculos com o trabalho, a educação levanta questões sobre a formação de hábitos e atitudes favoráveis à produtividade do trabalhador. O meio profissional, com suas relações sociais e suas exigências – relações de subordinação e existência de uma hierarquia, relações entre mão-de-obra e direção, obrigação de respeitar os horários de trabalho e, simplesmente, a fadiga física e intelectual – pode ser muito diferente do ambiente escolar. (BIRD, 1980, p.46, tradução)

Alguns estudos e pesquisas, realizados com recursos do segundo projeto educacional do Banco para o Brasil, no período 1874-1979, já previam ações educativas em zonas rurais e em periferias urbanas, na linha da educação para a pobreza e para geração imediata de renda. Embora os dados que fundamentam o presente texto não permitam afirmações conclusivas sobre uma influência direta do Banco, merece ser lembrado que o plano educacional brasileiro para a primeira metade da década de 80 enfatizava a educação inicial em áreas de concentração de pobreza localizadas, preferentemente, em periferias de grandes centros urbanos e em zonas rurais. Para a concretização dessas políticas, foram definidos programas especiais no ciclo inicial de ensino, que relacionavam a educação com o trabalho produtivo, buscando oferecer preparo profissional ao aluno carente e a ensiná-lo a transformar o produto de seu trabalho em renda para si e para sua família. Como segunda linha política, esses programas afirmavam o apoio às experiências locais que pudessem ser enquadradas como ações educativas

⁴ O enfoque de mão-de-obra foi concebido complementarmente à teoria do “capital humano”, para regular o equilíbrio entre a capacitação profissional e a necessidade do mercado de trabalho, como exigia a proposta de desenvolvimento da época. Foi essa concepção que fundamentou a reforma educacional profissionalizante realizada no Brasil, em 1971.

de conteúdo não formal. Os programas especiais PRONASEC e PRODASEC, financiados pelo Ministério da Educação no início da década de 80, destinavam-se ao atendimento de populações carentes do meio rural e de periferias urbanas, na linha educação-produção (Brasil/SEPLAN, 1989).

Ainda em direção à pobreza, o Banco concebeu um crédito "integrado" para programas rurais, desenvolvidos no período 1970-1980. Tratava-se de empréstimo destinado à pequena agricultura que incluía componentes sociais, como pesquisa agrícola, saúde e educação, visando à preparação dos agricultores para a produtividade do trabalho rural, via utilização de técnicas mais modernas. No Brasil, esses investimentos denominaram-se PDRI (Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado). Nos anos 80, uma nova versão desses investimentos ficou conhecida como PAPP (Projetos de Apoio ao Pequeno Produtor).

Os projetos de Desenvolvimento Rural Integrado continham subprojetos de alfabetização e de educação inicial. Os componentes educacionais voltavam-se para o aumento da produtividade da população mais pobre, como propunha a política voltada para a pobreza. Previa-se a inserção rápida dessa população em atividades não-formais, capazes de permitir a geração de renda a curto prazo. Para tanto, a formação escolar voltada para as periferias urbanas e zonas rurais (onde se localizava a força de trabalho mais pobre e a maior oferta de trabalhos informais) deveria ser mais barata e mais rápida, limitando-se às quatro séries iniciais do ensino. A partir da década de 80, o ensino primário adquiriu importância central na política de créditos do BIRD.

4.1 A EDUCAÇÃO PRIMÁRIA COMO APANÁGIO DOS POBRES

Embora, no Brasil, os financiamentos do Banco para a educação primária (entendida como as quatro primeiras séries do ensino fundamental) só tenham sido desenvolvidos nos anos 80, os estudos conjuntos entre o Ministério da Educação e o BIRD iniciaram-se na metade da década de 70. Até então, os projetos financiados ao Ministério seguiam a linha desenvolvimentista mais tradicional. O primeiro empréstimo foi concebido no final de 60 na linha do ensino vocacional, considerado como fator direto para o crescimento industrial

intensivo. O projeto foi executado, no período de 1971 a 1978, sob a inspiração direta desse enfoque, para assegurar a melhoria e a expansão do ensino técnico de 2º grau, industrial e agrícola⁵

O segundo projeto, desenvolvido entre 1974 e 1979 enquadrava-se na linha reformista do Banco, visando à preparação das Secretarias Estaduais de Educação para a modernização do sistema de planejamento e de gestão. Preparava-se para a implantação da reforma educacional profissionalizante de 1971

No final da década, estudos populacionais realizados internamente pelo Banco ou sob seus auspícios, atribuíam ao nível primário maior capacidade de preparação da população feminina para a aceitação das políticas de planejamento familiar e também para o estímulo à intensificação de sua participação na vida produtiva, especialmente no setor agrícola. O pronunciamento de McNamara sobre o apoio do Banco aos programas de desenvolvimento rural e de planejamento familiar já indicava a necessidade de se incluir o assunto nos planos de estudos para as escolas públicas, como uma das ações prévias para a diminuição da taxa populacional (McNamara, 1972). A partir dessa época, o Banco vem utilizando resultados de estudos demográficos⁶ para a definição de suas políticas de crédito junto aos países em desenvolvimento.

Durante a década de 80, o Banco realizou uma profunda reestruturação administrativa, na qual foi definida a política de ajustes econômicos, como base para a implantação do projeto global de desenvolvimento. O financiamento para projetos sociais adquiriu maior importância, enquanto medida compensatória

⁵ No início da cooperação técnica à educação, durante os anos 60, o Banco não contava ainda com critérios definidos para a concessão de créditos. Por essa razão, a decisão sobre empréstimos fundamentava-se em estudos de outros organismos internacionais, como UNESCO, FAO, OIT. Assim, o primeiro projeto para o Brasil foi definido no final dos anos 60, por uma missão integrada pelo BIRD/FAO/UNESCO/Fund. FORD, com vistas à identificação de prioridades para investimento do Banco.

⁶ Um desses estudos afirma que “a experiência dos projetos mostra que o esforço de contenção demográfica deverá ser intensificado por meio de outros setores além da Saúde, entre eles a Educação, introduzindo-se o tema nos currículos da educação primária ou de outros programas de treinamento vocacional da mulher” (BIRD, 1980b, p. 102).

para “proteger os pobres” contra as pressões do ajuste, ou seja, para aliviar as possíveis tensões decorrentes da contenção de despesas públicas na área social. (BIRD, 1988-b; BIRD, 1983)

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 dos anos 70. O assunto adquiriu importância central, tendo merecido comentários reiterados por parte da presidência do órgão. Numa de suas falas, o presidente referiu-se, especificamente, às questões populacional e da mulher como os dois maiores pilares do desenvolvimento sustentável. Primeiro, pela constatação de que o crescimento demográfico agride a integridade dos recursos naturais e, portanto, interfere na qualidade de vida do mundo ocidental. Segundo, porque a diminuição da taxa de natalidade era considerada como o principal fator para a melhoria da saúde feminina e da situação econômica familiar. Por último, situava-se a necessidade de preparar a mulher para a inserção no mundo produtivo, como um dos principais desafios da sustentabilidade mundial (Conable: 1986). A questão da educação feminina e da demografia continuou a merecer destaque no documento de política setorial de 1980:

De todas as disparidades, a mais grave para o desenvolvimento é aquela que concerne ao sexo. Se a melhoria das condições de vida é impedida pelo crescimento demográfico, e se a situação social, econômica e cultural das mulheres é um fator determinante das taxas de fecundidade, o acesso das mulheres à educação reveste-se de importância crucial. (BIRD, 1980, p.25, tradução)

A seqüência dos financiamentos do BIRD ao Ministério da Educação mostra uma adequação dos objetivos dos projetos às diretrizes políticas do Banco. No período que vai de 1980 a 1995, dos quatro projetos executados com o MEC, três foram destinados à melhoria e ao acesso ao ensino primário. É de se notar, também, que a escolha dos municípios beneficiários pautou-se por critérios demográficos, isto é, foram selecionados aqueles municípios cuja taxa de crescimento populacional ultrapassava o limite de 4% ao ano. Este fato já mostrava a influência do BIRD na educação brasileira, ainda que fosse limitada ao âmbito dos seus próprios projetos.

5. A AGENDA EDUCACIONAL PARA A DÉCADA DE NOVENTA. TRILHANDO VELHOS CAMINHOS

No processo de reestruturação organizacional no início dos anos 80, o Banco definiu um financiamento denominado Crédito de Base Política (*Policy Based Loans*), destinado a fomentar políticas de ajuste estrutural entre os países mais afetados pelo desequilíbrio econômico que caracterizou os anos 70 (BIRD, 1988-a; BIRD, 1981). O novo modelo adotava medidas voltadas para a redução do papel do Estado, via controle do investimento do setor público e o reforço do setor privado; a realização de reformas administrativas; a estabilização fiscal e monetária; a redução do crédito interno e das barreiras do mercado internacional. Além das exigências na base econômica, o novo modelo organizacional do BIRD impõe as chamadas "condicionalidades" para os seus empréstimos, que incluem a participação do Banco na definição da política de longo prazo para os setores financiados. Assim, os critérios para a concessão de financiamentos têm permitido que o Banco influencie as agendas setoriais dos países. Um exemplo ilustrativo foi a participação do Banco na definição de políticas para a Região Nordeste, durante os anos 80.⁷

Os documentos de política educacional elaborados pelo Banco na década de 90, constituem a confirmação das diretrizes que vêm sendo postuladas desde os anos 60. A linha de combate à pobreza e seus corolários de educação seletiva e de apoio ao setor privado, passa a ser mais reforçada em virtude das restrições da política de "recuperação de custos", imposta pelos ajustes econômicos. É de se notar que a partir da reestruturação organizacional dos anos 80, o Banco vem ampliando o seu diálogo político com os países-membros, especialmente se levada em conta a atuação conjunta com outros organismos internacionais de desenvolvimento. Destaca-se, nessa linha, a atuação central do BIRD na organização da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na

⁷ Esta ação gerou um documento intitulado: "O Nordeste no horizonte de quinze anos", onde se definia a política de base para o futuro financiamento do Banco ao ensino primário da região. Embora, no início dos anos 80, a influência do BIRD fosse contida pelo Conselho de Secretários de Educação (CONSED), o término do mandato dos Secretários facilitou a negociação, tendo sido o acordo assinado em 1993.

Tailândia, em 1990. Sob os auspícios de organismos transnacionais, como BIRD, PNUD, UNICEF, UNESCO, a magnitude do evento evidenciou-se pela inclusão de 155 nações e 150 entidades não-governamentais. Apesar da massiva presença mundial e da participação de importantes organismos internacionais, o Banco declarou-se como o principal *sponsor* da Conferência de Educação para Todos, além de ter-se colocado como atual coordenador da cooperação técnica internacional à educação (BIRD, 1990-a).

A Conferência de Nova Delhi, realizada em 1993, deu continuidade ao debate sobre a proposta de educação para todos, iniciada em 1990, dessa vez congregando os nove países mais populosos do mundo: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria, Indonésia. Os documentos resultantes da conferência, a par da fixação de metas humanitárias como a universalização de oportunidades para crianças, jovens e adultos, com qualidade e equidade, revela duas vertentes importantes: a primeira diz respeito à ênfase no nível primário de ensino; a segunda enfatiza a importância da escolaridade feminina para sua participação crescente no mercado de trabalho (BIRD, 1990-b; BIRD/PNUD/UNESCO/UNICEF, 1990).

Dessas conferências resultaram diretrizes para a educação mundial, as quais foram incorporadas no recente Plano Decenal Brasileiro de Educação. Os documentos preliminares que fundamentam o Plano são enfáticos quanto à intenção de aderir imediatamente às orientações internacionais, configurando-se o compromisso de oferecer a todos uma educação básica com equidade e qualidade (Brasil/MEC, 1993; Brasil/MEC, 1994-a; Brasil/MEC, 1994-b). Em que pese a retórica de educação para todos, reiteradamente afirmada nos documentos internacionais, cumpre lembrar que a justificativa para a prioridade à educação inicial já vinha sendo defendida antes pelo Banco, desde os anos 70. A questão tomou força nas décadas seguintes, especialmente no que se refere à importância do ensino primário para a sustentabilidade mundial e a "saúde familiar", compreendida como a diminuição do número de filhos. A exposição do presidente Conable no Conselho de Governadores de 1986 foi exclusivamente dedicada à importância das questões populacionais e da produtividade da mulher para a sustentabilidade mundial e para o processo de desenvolvimento dos países (Conable, 1986).

É possível perceber que a preocupação com a educação da mulher referia-se também à inserção imediata nas atividades produtivas, via preparação escolar rápida e de baixo custo. A proposta suscita a seguinte questão: desde que a redução da escolaridade implica o rebaixamento da aspiração profissional dos indivíduos, segundo afirmações do próprio Banco, não seria esta uma forma de limitar a expectativa da mulher aos setores de trabalho menos protegidos, social e financeiramente?

A preferência pelo nível primário é retomada no documento político do Banco de 1995, no qual são reiteradas algumas evidências empíricas que já haviam sido tratadas no documento de 1980. Entre elas, o aspecto social desse nível de ensino, no que se refere à formação de hábitos e atitudes para o desempenho profissional e a taxa de retorno econômico atribuída ao nível primário⁸. Com base nessas evidências, o ideal democrático de universalização do ensino foi reduzido à oferta do nível primário, para o qual o Banco recomenda prioridade na assignação dos seus créditos e na distribuição dos recursos públicos dos países em desenvolvimento. Os níveis de ensino seguintes deverão ser dimensionados seletivamente. Para tanto, são sugeridas estratégias ao setor público, como a cobrança de taxas escolares, a descentralização administrativa e a transferência gradativa dos serviços educacionais para o setor privado.

5.1 A REDUÇÃO DE DESPESAS VIA SELETIVIDADE DO ENSINO

De forma a possibilitar o cumprimento das políticas aqui mencionadas, o Banco define algumas estratégias de ação que merecem ser comentadas. O ponto central da política do BIRD para os anos 90 é, sem dúvida, a redução do papel do Estado no financiamento da educação, bem como a diminuição dos custos do ensino. No documento de 1995, a prioridade dos empréstimos é direcionada para um conjunto de insumos educacionais os quais, segundo estudos

⁸ Aqui, o Banco utiliza-se de estudos do tipo custo-benefício realizados por teóricos do capital humano e que atribuem ao nível primário maior taxa de retorno individual e social. Essa taxa seria inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento dos países: assim, o retorno devido à educação primária seria maior do que os níveis educacionais mais altos, nos países de renda baixa e média. Para os países de alta renda, a relação seria invertida.

internos do Banco, mostraram-se determinantes para o desempenho escolar em países de baixa e média renda; assim, bibliotecas, material didático e livros são privilegiados em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor. No âmbito docente, o que ainda conta é um certo nível de conhecimento, entendido como capacidade verbal e escrita dos mestres. Por esta razão, os projetos do Banco deverão privilegiar a distribuição de livros e de outros pacotes instrucionais, assim como o treinamento dos professores para a adequada utilização dos mesmos (BIRD, 1995-a, p.50-1).

Outras variáveis, como número de alunos por professor ou tempo dedicado ao ensino são desconsideradas como fatores diretos de aprendizagem, mas são enfatizadas como importantes meios de "recuperação de custos". Aliás, a necessidade de diminuir despesas no ensino público constituía, também, a base daquilo que o Banco denominava de "inovações educacionais" no início dos anos 70: os documentos da época recomendavam o uso de alternativas inovadoras de ensino, significando a busca de meios instrucionais mais baratos para diminuir os custos, como já foi comentado anteriormente.

Algumas estratégias apontadas pelo Banco, como a avaliação externa, a descentralização e a flexibilização da estrutura do ensino, incidem também sobre a diminuição da carga financeira dos governos.

No que se refere à avaliação, o Banco sugere o estabelecimento de critérios gerenciais e de eficiência, por meio dos quais busca-se alcançar a qualidade da educação. Embora não tenha sido possível realizar, no âmbito deste estudo, uma análise mais detalhada sobre as políticas educacionais brasileiras, é interessante notar como os documentos estratégicos do Ministério da Educação para o período 95/96 indicam a importância central dessas avaliações. De acordo com o texto, caberia fortalecer instituições de avaliação fora do âmbito do MEC, para que atinjam padrões internacionais (BRASIL/MEC, 1995).

No documento setorial de 1995, apresenta-se, ao lado das razões técnicas, uma justificativa mais política para a seletividade do ensino superior. Segundo o Banco, os sistemas de ensino, especialmente os de nível superior, protegem os interesses de uma elite estudantil e das organizações de professores. Estas últimas, congregando o maior grupo de empregados civis nos países em desenvolvimento, constituem atores sociais de tal importância na política local que podem levar à

paralisa do sistema. Assim, as mudanças no padrão centralizado das universidades, seriam uma forma de neutralizar estas pressões e, também, de “reduzir a oposição na relação entre estudantes e governo” (BIRD, 1995-a, p.99). Entre essas mudanças, o Banco sugere as diversas formas de compartilhamento de despesas do ensino público e o estímulo para a parceria com o setor privado.

A flexibilidade dos sistemas educacionais constitui, também, um dos pilares para a implantação da política seletiva. Neste sentido, sugere-se a desregulamentação dos critérios legais para facilitar a ampliação do setor privado, especialmente no nível superior de ensino e na formação profissional de nível médio. A oferta escolar pública seria deslocada para o setor privado e, em consequência, modificaria o padrão piramidal de ensino público à medida que contivesse a demanda por níveis escolares mais elevados, como vem propondo o Banco. (BIRD, 1992; BIRD, 1994)

A observação da documentação do MEC mostra que a flexibilização do sistema constitui a palavra de ordem da política educacional dos anos 90, sugerindo-se até mesmo retirar da Constituição Brasileira dispositivos que engessem a gestão do sistema educacional. Assim, apela-se para a criação de mecanismos alternativos para a expansão da rede escolar e para adequar as escolas ao mercado, oferecendo mais treinamento e menos formação escolar *stricto sensu*. A desregulamentação do sistema também é enfatizada nos documentos, segundo os quais: “*Há regras demais, há complicação demais. As normas devem estimular a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino. Tudo o mais é acessório e deverá ser tratado como tal*” (BRASIL/MEC, 1996, p.5)

A estratégia de descentralização proposta pelo BIRD teria duas consequências fundamentais. A primeira seria a participação da comunidade na condução do processo escolar garantindo, portanto, a sua autonomia; a segunda seria a diversificação do ensino de forma a adequá-lo às peculiaridades locais (BIRD, 1995-a). A análise dessa proposta deve ultrapassar o nível da retórica de participação e autonomia. No documento setorial de 1995, o Banco esclarece que a participação da comunidade na escola é uma das formas de estimular o custo compartilhado do ensino, isto é, fazer que a comunidade aceite dividir as despesas escolares. Vista deste ângulo, a descentralização contribui, preferentemente, para a política de recuperação de custos e para a redução do papel do Estado na oferta dos serviços educacionais.

A estratégia de diversificação dos padrões de ensino pode levar a uma interpretação ambígua. De um lado, tende-se a compreendê-la como uma face do multiculturalismo, na acepção democrática de atendimento à diversidade cultural e à autonomia local; de outro, como estratégia determinística para modelar a aspiração dos indivíduos às condições locais e, portanto, para conter a demanda profissional por setores de trabalho mais modernos, segundo a política econômica que o BIRD fomenta há mais de vinte anos. Em qualquer das duas acepções, essa proposta deve merecer a reflexão local, no sentido de encaminhar as decisões em direção ao interesse brasileiro.

6. EM RESUMO

O Banco Mundial tem assistido o setor educacional brasileiro, na forma de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento da educação de base. Esta assistência foi realizada por meio de seis projetos de co-financiamento desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação, nas três últimas décadas. Durante esse período, o Banco ampliou suas funções para além da assistência técnica e financeira propriamente ditas, passando a elaborar políticas para os setores a serem financiados, entre eles, a educação.

De forma a fundamentar a nova forma de cooperação, o Banco desenvolve estudos e pesquisas internas, que lhe garantem um amplo conhecimento técnico dos setores assistidos. Ainda que sem considerar o seu valor metodológico, os estudos apresentam um conjunto considerável de informações que são utilizadas como referencial teórico no momento de negociação de acordos. Por essa razão, são capazes de influenciar a concepção e o desenho dos projetos.

Complementarmente aos estudos técnicos, o Banco vem formulando diretrizes políticas para o setor social, as quais são consideradas no quadro mais amplo do projeto econômico que articula junto aos países. Desse modo, a educação passa a ter uma função política específica nas diferentes fases da cooperação técnica, segundo a evolução do projeto econômico do Banco. Esse conjunto de políticas é suportado por princípios retoricamente humanitários de equidade, combate à pobreza e de autonomia local.

Observados do ângulo mais prático, os princípios são submetidos às estratégias de recuperação de custos e de sustentabilidade mundial, que constituem os dois pilares da concepção econômica do Banco. Alguns ideais cultivados no âmbito educacional, como igualdade de oportunidades, participação, descentralização e autonomia, passam a ser subordinados à lógica da racionalidade econômica. A parcimônia na utilização dos bens sociais, imposta por essa racionalidade, é naturalmente incompatível com os princípios humanitários anunciados pelo Banco. Na área da educação, em que pese a retórica igualitária de “educação para todos”, a equidade é restritiva para os pobres, podendo ser resumida na fórmula “o mais para alguns, o menos para todos.” Desse modo, as estratégias voltadas para a pobreza constituem menos um caminho para sua inclusão social do que um instrumento de alívio para momentos de crise econômica. Além de alguns exemplos históricos ressaltados ao longo deste estudo, é oportuno mencionar que, em recentes depoimentos públicos, o Banco Mundial volta a privilegiar a área social com promessas de incremento de créditos. Como esse fato ocorre em meio à atual crise econômica que ameaça o final do século, vale questionar se não se trata de outra bandeira humanitária para aliviar tensões entre os países mais vulneráveis.

Como resultado da subordinação da proposta educacional à política de recuperação de custos, a autonomia do setor educacional é desconsiderada. De um lado, deslocam-se os objetivos da educação para uma racionalidade que se localiza fora dela, isto é, que não faz parte das suas finalidades próprias. Assim, a complexidade do desafio social brasileiro fica reduzida ao cumprimento de objetivos que atendem mais ao imperativo econômico do sistema internacional do que à realidade local. A ênfase no aspecto financeiro submete as reformas da área educacional aos critérios gerenciais e de eficiência que tocam mais a periferia do que o centro dos problemas, isto é, incidem mais sobre a quantificação dos insumos escolares do que sobre os fatores humanos que garantem a qualidade da educação.

A participação da sociedade local é praticamente anulada, na medida em que se reduz a executar eficientemente as ações pré-determinadas por um centro externo de poder. As aspirações individuais em direção ao conhecimento e ao trabalho, que constituem a condição para uma cidadania efetiva, cedem

lugar a uma racionalidade que destina *a priori* "a cada um o que lhe é devido" Fica, assim, a dúvida quanto à coerência da tese meritocrática do modelo neoliberal que atribui ao mercado a virtude de propiciar a concorrência equânime entre os indivíduos.

Ainda que a análise aqui efetuada se limite aos fundamentos da política educacional do BIRD, é oportuno ter em conta algumas questões relativas ao desempenho dos projetos, especialmente quanto às conseqüências técnicas e financeiras que acarretam para a gestão local da educação. A análise dos resultados educacionais, institucionais e financeiros decorrentes da cooperação técnica do BIRD à educação brasileira, mostra que a experiência não correspondeu às expectativas do setor público. Embora os acordos internacionais fossem justificados pela capacidade de gerar mudanças estruturais na educação, o que se percebeu é que as ações de cooperação técnica limitaram-se ao desenvolvimento de alguns fatores convencionais e constituíram mais um reforço ao funcionamento rotineiro do processo escolar, do que propriamente uma mudança qualitativa do quadro educacional.

A observação da seqüência dos projetos mostra que, apesar de vinte anos de experiência sob a supervisão do BIRD, o desempenho dos projetos internacionais não melhorou do ponto de vista da eficiência interna e do fluxo de recursos. Ao contrário, os dois últimos créditos concedidos à educação, na década de 80, sofreram cancelamento por mau desempenho físico e financeiro. Como esperar, pois, que essa cooperação possa solucionar as mazelas históricas da educação brasileira, se não foi capaz de garantir o sucesso de seus próprios projetos?

Quanto ao aporte de recursos, o Banco destinou até 1994, um crédito de 19,2 bilhões de dólares ao setor educacional (BIRD, 1995). A parcela concedida ao Brasil mostra-se pouco significativa: no curso de vinte anos de cooperação, o crédito apenas ultrapassou os 100 milhões de dólares. Esta quantia, se não contribuiu para mudanças no quadro dos problemas estruturais da educação, permitiu que o BIRD participasse da definição da agenda educacional do País. Isto porque os empréstimos implicam a imposição de condicionalidades políticas ao setor sob financiamento, as quais são negociadas durante o período de identificação e preparação dos projetos. Se se considera que para receber este

crédito, o Brasil concorreu com pelo menos o dobro desses recursos a título de contrapartida aos empréstimos, fica evidente que o BIRD fez prevalecer o seu próprio projeto político às custas do dinheiro nacional.

Se somados à contrapartida nacional os juros e taxas adicionais sobre o custo do dinheiro que o BIRD toma no mercado financeiro internacional, fica evidente que os créditos concedidos pelo Banco implicam despesas não compatíveis com a pobreza do setor educacional brasileiro. É de se questionar, pois, a pertinência de créditos que levam a educação a gastar mais, no momento em que o próprio Banco sugere a diminuição dos gastos, mesmo que seja à custa da restrição da oferta de ensino para alguns segmentos sociais.

Contraditoriamente, se o processo de cooperação não resultou satisfatório, o setor público brasileiro vem aceitando a sua continuidade no curso de mais de duas décadas. Uma das explicações é que a decisão sobre futuros acordos se faz no interior dos projetos em curso, mediante os estudos de pré-investimento. Estes constituem um dos chamados "itens financiáveis" dos projetos e devem detectar a viabilidade de futuros acordos com o Banco, para garantir a continuidade do processo de cooperação. Aliás, esse objetivo já era recomendado no primeiro documento político (BIRD, 1971), segundo o qual seria conveniente que o Banco financiasse programas a longo prazo por meio de projetos sucessivos, visando às reformas qualitativas no quadro institucional. A recomendação traz em si uma confiança exacerbada na ajuda internacional como se a mesma produzisse, automaticamente, efeitos positivos no quadro educacional.

Voltando ao aspecto ideológico da cooperação internacional, foi possível perceber, ao longo da análise aqui efetuada, algumas incoerências entre os enunciados e as propostas concretas. Tal é o caso do princípio de "educação para todos" convivendo harmonicamente com estratégias seletivas voltadas para a contenção do ciclo continuado de ensino. Da mesma forma, o princípio da neutralidade, postulado por Clausen para evitar interferências ideológicas nas relações entre o Banco e os usuários, é, em si mesmo, carregado de ideologia, desde que impõe a precedência da razão sistêmica sobre a vontade política local. Em lugar da anunciada interdependência, promove-se a subordinação do setor educacional à influência de organismos internacionais, seja por meio de condicionalidades políticas impostas na negociação dos acordos, seja pela indução à dependência por recursos externos e o conseqüente aumento da dívida pública.

Fica, pois, evidente que a cooperação do BIRD acarreta conseqüências técnicas, políticas e financeiras ao setor educacional. A intenção que conduziu o texto foi a de trazer ao debate a problemática que envolve essa cooperação a qual, pela própria condição de sigilo que a envolve, tem sido percebida como uma forma neutra e eficaz de parceria técnica e como meio de canalizar recursos financeiros para o setor educacional. Acredito, pois, que o estudo terá alcançado sua finalidade se contribuir para que a comunidade local, a partir da apropriação do conhecimento, possa participar mais ativamente das decisões sobre a continuidade desse processo. Valendo lembrar que a cooperação técnica internacional pode ser desenvolvida por meio de diferentes formas e parcerias que não sejam os acordos comerciais na linha de co-financiamento do Banco Mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRD. *Education, étude sectorielle*. Washington: Banque Mondiale, 1971. 154p.
- _____. *Documento de política sectorial*. Washington: Banque Mondiale, [1974]. 87p.
- _____. *Education, politique sectorielle*. Washington, Banque Mondiale, 1980 (a). 39p.
- _____. *Population policy and family planning programs: trends in policy and administration*. Washington: The World Bank staff working paper, n.411, 1980 (b). 25p.
- _____. *Sector lending for education*. Washington: The World Bank, 1981. 10p.
- _____. *Focus on poverty: a report*. Washington: The World Bank, 1983. 38p.
- _____. *Lending for adjustment: an update*. Washington: *World Bank News* (special report), p.1-27, abr. 1988 (a).
- _____. *Protecting the poor during periods of adjustment*. Washington: *World Bank News*, v.7, n.36, p.1-10, set. 1988 (b).
- _____. *Improving primary education in developping countries: a review of policy options*. Prepared by Marlaine E. Lockead and Adrian M. Vespoor for the participants at the Conference on Education for All, in Bangkok. Washington: The World Bank, 1990 (a). 263p.

○ Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo

- BIRD. *The dividends of learning*. Washington: The World Bank, 1990 (b). 39p.
- _____. *Educación técnica y formación profesional*. Washington: Banco Mundial, 1991. 95p.
- _____. *Priorities and strategies for education*. Washington: The World Bank, 1995 (a). 130p.
- _____. *La enseñanza superior*. Washington: Banco Mundial, 1995 (b). 114p.
- BIRD/PNUD/UNESCO/UNICEF. *World declaration on education for all: framework for action to meet basic learning needs*. New York: UNICEF House, 1990. 21p.
- BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Nordeste no horizonte de 15 anos*, Brasília, 1987. 58p.
- _____. *Acordo nacional*, Brasília, 1993. 39p.
- BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *A Conferência de Nova Delhi*. Brasília, 1994 (a). 40p.
- _____. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília, 1994 (b). 127p.
- _____. *Planejamento político-estratégico*. 1995 (Mimeo.). 42p.
- BRASIL/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. *III Plano Setorial de Educação e Cultura*, Brasília, 1979. 50p.
- CASTORIADIS, Cornelius. Comunicação e resposta a críticas. In: *As encruzilhadas do labirinto 2*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p.159-78.
- CASTORIADIS, Cornelius. Reflexões sobre o desenvolvimento e a racionalidade. In: *As encruzilhadas do labirinto 2*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987, p.135-58.
- CLAUSEN, A. W. Discurso pronunciado en la reunion de gobernadores del Banco Mundial. *Revista del Banco de la Republica*. Washington: The Worl Bank, v.54, n.647, p.16-23, set. 1981.
- CONABLE, Barbie. *Adress to the board of governors of the World Bank and FMI*. Washington: The World Bank, 1986. 11p.
- GALLOPIN, G. C. *Medio ambiente, desarrollo y cambio tecnologico en la America Latina: el futuro ecologico de un continente*. Mexico: Ed. Universidad de las Naciones Unidas, 1995. 541p.
- GONÇALES, M. J. Forero et al. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas*. Brasília: IPEA, 1990. 174p.

LALANDE, André. *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris: Presse Univesitaire de France. 1985. 1323p.

McNAMARA, Robert, S. El Banco Mundial y America Latina. In: *Comercio Exterior*, Mexico: Banco Nacional de Comercio Exterior. 1968, p.1053-5.

_____. Equidad social y crecimiento económico. Mexico, *El mercado de valores*, n.41, out. 1972, p.1064-72.

_____. *Objetivos del Banco Mundial en relación con el crecimiento economico*. Discurso pronunciado na XXXIII Assembléia de Governadores. Washington: The Worl Bank, 1979. 16p.

PARDO, Domingo Sanz. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986. p.395-401.

POLLARD, Sidney. *The idea of progress*. Middlesex: Penguin Books. [1971]. 221p.

Abstract: The evolution, during these last twenty years, of the World Bank cooperation with the Brazilian education sector shows that it has extended its actions from technical and financial support to an ever more political role, preparing country and sector policies which have impacted on the decision-making process in the nations requesting the Bank's financial support. What stands out in political documents is their ideological and conceptual basis set within systemic and "realistic" parameters which have restricting and restraining effects on the welfare policies of the candidate nations. This study seeks to identify the reality of internacional projects, allowing the decision-making process to take into account actual results obtained in Brazil.

Keywords: The World Bank's cooperation; The World Bank's financial support; The World Bank and educational policies; The World Bank and welfare policies; International cooperation.

(Recebido para publicação em 5 de agosto de 1997
e liberado em 3 de abril de 1998.)