O PAPEL DO ESTADO EM DOCUMENTOS DE POLÍTICA EDUCACIONAL: A VISÃO DE AGÊNCIAS MULTILATERAIS

Thaís Godoi Souza[*]
Angela Mara Barros Lara[**]

Resumo: Este artigo visou analisar o papel do Estado em documentos orientadores de políticas educacionais elaborados por agências multilaterais do Sistema ONU. Investigou-se que papel é atribuído ao Estado nestes documentos no que compete à definição da agenda de reforma da educação para os países "em desenvolvimento" a partir de 1990. Parte-se do pressuposto de que as agências multilaterais atuam como força supranacional, que repercutem sobre os sistemas educativos nacionais e assumem importante papel na definição de agenda globalmente estruturada para a educação. As fontes analisadas foram os documentos do Banco Mundial (BM) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), respectivamente *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial* (1996) e *Educação e conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade* (1995). Pela análise realizada constatou-se que o papel atribuído ao Estado nos documentos orientadores visou à legitimação de processos de privatização, reorientações dos gastos públicos e desregulamentação da economia, em prol de adequar a educação ao programa político de liberalização da economia mundial para garantir a rentabilidade do setor privado, bem como aparece como promotor da equidade na educação, com foco nas classes marginalizadas da

[*] Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá; thais.uemr6@hotmail.com
[**] Pós-Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina; Doutoraem Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; Mestrado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba; Professora do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Estadual de Maringá; Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá; Av. Colombo 5790, Jd. Universitário, Maringá, PR, 87020-900; angelalara@ymail.com

sociedade, configurando-se em fator de coesão social, regulador para o capital e mínimo para as políticas sociais.
Palavras-chave: Agências multilaterais. Documentos de políticas educacionais. Estado.

The state's role in education policy documents: The vision of multilateral agencies

***Abstract**: This article aimed to analyze the role of State's in educational policy guidance documents prepared by multilateral agencies of the UN System. We investigated what role is assigned to these documents State that competes in the definition of the education reform agenda for countries to "developing" since 1990. It starts from the assumption that multilateral agencies act as a supranational force, which impact on national education system and play an important role in the definition of globally structured agenda for education. The sources were analyzed documents from the World Bank (WB) and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC),respectively, "Priorities and strategies for education: review World Bank" (1996) and "Education and Knowledge: Axis of productive transformation with equity" (1995). For the analysis found that the role of the State in guiding documents sought legitimization of privatization processes, reorientation of public spending and deregulation of the economy to ensure the profitability of the sector private. As well, appears as promoter equity in education, with a focus on marginalized classes of society, being a factor of cohesion, the regulator for minimum capital and social policies.*
***Keywords**: Multilateral agencies. Educational policy documents. State.*

1 **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho investigou o papel atribuído ao Estado na atuação e gestão das políticas educacionais para os países-membros de agências multilaterais do Sistema ONU. O objetivo é mostrar o papel do Estado nos documentos orientadores do Banco Mundial (BM) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), na década de 1990, referente à definição da agenda de reforma da educação para os países em "desenvolvimento". Parte-se do pressuposto de que as agências multilaterais atuam como força supranacional, que repercute

sobre os sistemas educativos nacionais e assume importante papel na definição de "Agenda globalmente estruturada para a educação." (DALE, 2004).

As fontes primárias analisadas foram os documentos do BM e Cepal/ Unesco, respectivamente *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial* (1996) e Educação e conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade (1995). A opção por estes documentos parte do contexto histórico que foram produzidos, isto é, a década de 1990, e também, por sustentarem a proposta de reforma do Estado. A educação nesse período é apontada pelos documentos orientadores como solução para as desigualdades sociais, para o alívio da pobreza, da melhoria da qualidade de vida, do crescimento econômico e do desenvolvimento de capacidades individuais e competências.

E, nesse cenário, encontra-se o Estado que adere às políticas educacionais focalizadas propostas pelas agências multilaterais e que têm por função desenvolver e dar procedimento a essas reformas, entendidas como mudanças organizacionais e de concepções pedagógicas no sistema educacional, descentralização administrativa, ênfase na avaliação, foco no desempenho, equidade, implementação de conteúdos comuns e professor responsável pela qualidade do ensino. O Estado intervém minimamente no financiamento à educação, abrindo portas à iniciativa privada e à solidariedade da sociedade civil. Essas ações estas derivam das políticas orientadoras de agências financeiras multilaterais, em especial o BM, que atua como ator político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2009).

O papel atribuído ao Estado nos documentos orientadores visou à legitimação de processos de privatização, reorientações dos gastos públicos e desregulamentação da economia, em prol de adequar a educação ao programa político de liberalização da economia mundial para garantir a rentabilidade do setor privado.

Para trilhar esse caminho, o estudo se caracterizou metodologicamente por uma pesquisa documental, a qual utiliza diversas fontes que já foram ou não analisadas e publicadas. As fontes documentais podem ser "[...] tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos adquiridos em escolas e instituições, associações, igrejas, hospitais, documentos oficiais, cartas, contratos, diários, filmes e relatórios de empresas." (MATOS; VIEIRA, 2002, p. 41). As fontes escolhidas para o estudo se pautaram em documentos orientadores de educação de agências das Nações Unidas. Referente à abordagem dos documentos, Shiroma, Campos e Garcia (2005) declaram que há carências de teorias que investiguem os documentos em uma articulação macro e micro de análise. Para entender os sentidos que produzem e em quais condições são produzidos, é preciso centrar-se no contexto

em que os textos foram criados. Por meio das análises dos documentos procura-se refletir sobre as condições de produção e apreensão da significação dos textos.

Para melhor visualização do artigo, estruturamos o trabalho em dois momentos: no primeiro, abordamos questões sobre o Estado, apresentando sua estrutura e funções referentes ao período analisado. No segundo e último momento do desenvolvimento, apresentamos qual o papel atribuído ao Estado nos documentos orientadores para a educação das agências multilaterais, bem como o reflexo dessas proposições ao campo educacional na década de 1990.

2 O ESTADO E SUAS AÇÕES NA SOCIEDADE

Esta seção se propôs a discutir o Estado, apresentá-lo em sua estrutura e nas relações sociais que estabeleceu no período de 1990. O Estado, em sua estrutura, é um conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do Governo (HÖFLING, 2001). O Estado moderno é essencial para a garantia e proteção permanente da produtividade do sistema capitalista. Ele se compõe como única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital. Sua função é ajustar. "[...] o Estado passa a existir acima de tudo, para poder exercer o controle abrangente sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado." (MÉSZÁROS, 2002, p. 107).

O Estado é uma estrutura corretiva viável para "controlar" as contradições do capital. Ele possui o papel vital de garantir e proteger as condições gerais da extração da mais-valia, visto que nasceu da necessidade material da ordem social vigente. É um instrumento de coesão social, media às relações entre as classes, entre capital e trabalho, servindo ao capital na busca da mais-valia. O Estado é figura central no combate às contradições do sistema. A intervenção estatal tem o fim de equalizar as desigualdades entre capital e trabalho (MÉSZÁROS, 2002).

Referente às suas ações na sociedade, podemos citar a gestão das políticas públicas., as quaisestas são de responsabilidade do Estado e todo o seu processo de desenvolvimento. Contudo, as decisões partem da participação de órgãos públicos, distintos organismos e agentes da sociedade civil. Já as políticas sociais é um padrão de proteção social "[...] implementado pelo Estado, voltadas em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico."

(HÖFLING, 2001, p. 31). A educação pode ser considerada "[...] uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado." (HÖFLING, 2001, p. 31).

As intervenções do Estado com as políticas públicas e sociais visam manter as relações sociais da atual ordem social. Ele sempre estará atrelado ao modo de produção vigente e terá uma teoria e um projeto político que o orienta. As ações sociais do Estado a partir de 1990, centraram-se em políticas focalizadas, compensatórias que não mudaram as relações sociais e de produção. Isso ocorreu em razão da reforma do Estado, que teve como ponto principal a minimização de seu papel de conduzir os rumos da sociedade. Com a reforma, reduz ao mínimo a intervenção social do Estado em diversas áreas e o mercado passa a ser o regulador e o legitimador social. No contexto da reforma, há a defesa da privatização de empresas públicas e a implantação de políticas sociais.

A justificativa para a implementação de políticas focalizadas é a liberação de recursos por parte do Estado para atividades prioritárias, favorecendo a abertura de oportunidades ao setor privado. Esse processo se intensifica a partir da década de 1990, na América Latina, tendo nas agências financeiras multilaterais os grandes disseminadores da ideologia neoliberal (DEITOS, 2005).

A recomendação da diminuição do papel do Estado no setor social partiu do *Consenso de Washington*, em 1989, o qual apresentou medidas econômicas e acordo amplo entre o Governo norte-americano e os principais atores "[...] do complexo Washington-Wall Street: Departamento do Tesouro, o Banco Mundial, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a USAID e outros think tanks estadunidenses." (PEREIRA, 2009, p. 190). O acordo estabelecido no *Consenso de Washington* focou reformas políticas e econômicas à América Latina e ao Caribe, para garantir a remodelagem do Estado e a rentabilidade dos negócios privados (PEREIRA, 2009).

3 O PAPEL DO ESTADO NOS DOCUMENTOS DE AGÊNCIAS MULTILATERAIS: BM E CEPAL/UNESCO

Nesta seção analisamos qual o papel atribuído ao Estado nos documentos orientadores, do BM e Cepal/Unesco, respectivamente, *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial* (1996) e *Educação e conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade* (1995).

No ano de 1941 os Estados Unidos traçava novos rumos ao cenário internacional, no intuito de comercialização de suas mercadorias e abertura dos

mercados estrangeiros ao capital (PEREIRA, 2009). O nascimento da ONU esteve articulado a um cenário, no qual o Estado se reestruturava juntamente com as relações internacionais, almejando impedir a volta do colapso que ameaçara o capitalismo na crise de 1929 e impedira o ressurgimento das rivalidades geopolíticas que levaram à Segunda Guerra Mundial, em 1939. A criação da ONU resultou da elaboração de propostas dos Estados Unidos para uma nova arquitetura econômica internacional, a qual surge na *Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas*, em 1944, com a presença de 44 países na cidade de *Bretton Woods*, a convite do Presidente Franklin Roosevelt (PEREIRA, 2009).

O foco da referida *Conferência* era construir um sistema que visasse à estabilidade econômica, ao pleno emprego, ao livre comércio e investimento internacional, "[...] vistos como condições para a conquista e a manutenção da paz e da prosperidade entre as nações." (PEREIRA, 2009, p. 53). O resultado final de *Bretton Woods* representou a hegemonia norte-americana na reorganização política e econômica internacional do segundo pós-guerra, com a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Unesco e do Sistema ONU como um todo. O BIRD – organização mais antiga e importante do Grupo do BM - e o FMI tiveram maior destaque, pois a missão essencial era garantir empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra (PEREIRA, 2009). Era necessário encontrar um consenso entre Estado, mercado e instituições democráticas como forma de promoção da paz, inclusão, bem-estar e estabilidade.

Em 1960 o BM[1] passa a investir no setor social, em razão do levantamento internacional sobre o aumento da pobreza em países subdesenvolvidos e a consequência que isso poderia acarretar à economia dos países centrais. Destarte, o BM priorizou o financiamento a grupos de risco. Fonseca (2001) alega que é na década de 1970 que o banco se torna a maior fonte financiável do setor social, em especial, da educação.

O papel atribuído ao Estado no referido documento do BM é a orientação para que ele diminua seus investimentos no financiamento público a fim de permitir a eficiência e a equidade. "*De hecho, la mayoría de los gobiernos intervienen mucho en todos los niveles de educación, y esa actividad absorbe en muchos casos una porción considerable del gasto público*." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 58).[2] Essa afirmação revela a defesa de um Estado que seja mais eficiente ao capital e gere um mínimo para o alívio da pobreza.

Segundo Fonseca (2001), o BM vincula os objetivos educacionais à política de ajuste econômico, orientando o Estado a priorizar o investimento no ensino inicial, com o objetivo de diminuir os encargos financeiros do Estado. E os outros níveis de ensino passam a ser ofertados à iniciativa privada. O BM declara que os investimentos em educação devem ser para os pobres, por dois motivos,

> [...] *porque los pobres tienden a tener famílias numerosas de manera que las famílias pobres reciben un subsidio mayor que las ricas. En segundo lugar, porque los ricos pueden optar por obtener educación privada, con lo que también aumenta la cantidad de subsidio que beneficia a los pobres. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 59-60)*.[3]

Aqui, o Estado tem o papel de intervir na sociedade para promover a igualdade de oportunidades, já que não são todas as classes que podem financiar a educação. Assume que "[...] *no todos los grupos de la sociedad pueden pagar los costos directos e indirectos relacionados con la inversión en educación, y el Estado deve intervenir por eso para promover la igualdad de oportunidades*." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 60).[4] Isso revela que o Estado deve priorizar a educação aos grupos vulneráveis socialmente, eliminando as políticas universais para toda a população e assegurando a terceirização de serviços e privatização. Essa passagem do BM alega que o Estado deve reduzir o gasto público, estimulando a entrada de capital privado, visando elevar a eficiência global da economia (PEREIRA, 2009).

O documento do BM salienta que o investimento público deve ser destinado à educação básica (oito anos de ensino), ofertando, dessa forma, o mínimo de educação. Já o Ensino Superior deve ser de responsabilidade da família e não dever do Estado. Consideramos que a igualdade de oportunidades é uma retórica do BM, pois a classe burguesa pode frequentar até o Ensino Superior e os grupos vulneráveis se apropriam somente do ensino fundamental. A igualdade de oportunidades é uma estratégia política que marca somente as diferenças entre as classes sociais.

O gasto público deve ser prioritário para as crianças de famílias pobres; porque à medida que se aumenta o nível de ensino, o Estado retira-se da sua responsabilidade, transferindo o papel às famílias e ao setor privado (LAUGLO, 1997). Não é nada mais que pensar a educação como um investimento para o crescimento econômico, com base na Teoria do Capital Humano, na qual cada indivíduo se apropria da educação e a investe posteriormente no mercado de trabalho por meio de suas competências, aumentando sua produtividade. O BM argumenta que por meio da educação primária o crescimento já é possível, isto é, "[...] *un*

nível mínimo de acumulación del capital humano, por encima del cual es posible que el crecimiento de los países se acelere." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 24).[5]

Para alcançar essa meta, é preciso investir na educação mínima das classes subalternas, possibilitando-as a adquirirem um conhecimento mínimo e responsabilizando-as pela sua ascensão, por meio da apropriação individual, resultado de uma aquisição de atitudes, aptidões e acumulação de conhecimentos (BANCO MUNDIAL, 1996). Essa ideia reflete um dos tópicos do *Consenso de Washington*, a reorientação dos gastos públicos, que propõe o redirecionamento do gasto público para áreas de alto retorno econômico e formação de capital humano; entre estas áreas se encontram a saúde, a educação e a infraestrutura.

Silva (2003) contribui para o entendimento das orientações do BM à educação e mostra como elas mudam os rumos da educação. Suas orientações e ações chegam por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus representantes inseridos nas escolas públicas. É um jogo político "[...] em que há o predomínio concreto das nações avançadas, decididas a apropriar-se das riquezas sociais e ambientais dos países devedores. O crescimento é do capital e não do desenvolvimento humano e social." (SILVA, 2003, p. 297-298).

O documento *Prioridades y estrategias para la educación* (1996) propaga o discurso social, a teoria humanitária, da amenização da pobreza, da equidade entre os cidadãos, marcando as diferenças entre as classes sociais. Incorpora o setor educacional ao processo de ajuste econômico que supõe a diminuição do papel do Estado. Enfatiza a função da educação formal primária, devendo esta ser obrigatória e de responsabilidade do Estado, no intuito de elevar a demanda das economias com uma quantidade mínima de educação às classes subalternas. Assim, os futuros trabalhadores adquirirão conhecimentos para realizar trabalho simples. O Estado é apresentado como responsável apenas pelas primeiras séries do Eensino Ffundamental de forma universal, e o restante da escolaridade é preciso abrir para a iniciativa privada, de maneira a diminuir os encargos financeiros do Estado.

O documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (1995), produzido conjuntamente pela Cepal e pela Unesco, refere-se ao contexto latino-americano e caribenho. Nele, a questão central é introduzir a reforma educacional à região latino-americana para adaptá-la ao setor produtivo. Primeiramente, o documento analisa o desenvolvimento da América Latina e Caribe do segundo pós-guerra até o início da década de 1990. Com o diagnóstico desse período, propõe estratégias políticas para a transformação da educação, como "[...] a criação de condições educacionais, de capacitação e in-

corporação do progresso científico-tecnológico que tornem possível a transformação das estruturas produtivas da América Latina e Caribe num referencial de progressiva igualdade social." (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 197). A ideia central do documento é incorporar e difundir o progresso técnico, o qual permite o crescimento econômico e a justiça social por meio da competitividade. Há fatores que intervêm no progresso técnico, como fortalecimento da base empresarial, abertura à economia internacional, formação de recursos humanos e meios que facilitam o acesso a novos conhecimentos.

O documento assume que é preciso criar condições "[...] educacionais de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico – capazes de transformar as estruturas produtivas da região, e fazê-lo num marco de progressiva eqüidade social." (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 4). Segundo a Cepal/Unesco (1995), isso será alcançado por meio de reformas dos sistemas educacionais e capacitação de mão de obra da região. É necessário desenvolver na América Latina e Caribe uma estratégia que adeque os sistemas educacionais à construção da cidadania, democracia e competitividade internacional.

O papel do Estado é citado múltiplas vezes no documento, e uma de suas funções é apoiar a base empresarial, promover a competitividade, estabelecer grau de igualdade entre os cidadãos e conservar o ambiente, para que se alcance a evolução da América Latina e Caribe no progresso científico e tecnológico. O Estado sempre vem articulado ao investimento e deve assistir às classes mais pobres, pois são estas que devem se beneficiar dos investimentos da educação, argumento presente também no documento do BM. Os gastos públicos devem ser para os mais pobres, ou seja, é necessário proporcionar o mínimo de educação a esse estrato populacional, oferecendo de maneira universal somente a educação primária como responsabilidade do Estado.

A Cepal e a Unesco (1995) declaram que o Estado deve ter a função de compensador, de modo a destinar seus recursos para lugares com maiores necessidades, contribuindo para a igualdade social, bem como ter suas fontes alternativas de financiamento, participação crescente de recursos privados e descentralizador, no intuito de fortalecer a autonomia dos estabelecimentos de ensino.

O Estado precisa "[...] atuar no eixo da fixação de metas, da avaliação de desempenho, do uso de incentivos com o fim de aumentar a eficácia e a equidade do sistema, reforçar a autonomia e a iniciativa dos centros educacionais." (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 190). Isso se caracteriza pela nova relação entre o sistema educacional, o Estado e a sociedade, no intento de alcançar as metas dessa estratégia.

Cabe ao Estado, também, orientar as instituições de ensino a formular, planejar e realizar pesquisas na esfera educacional, assegurando um núcleo formativo em especial, no ensino primário e médio de disciplinas que contemplem "[...] o acesso à aquisição e uso dos códigos culturais da modernidade, que constituem os pressupostos cognitivos da moderna cidadania, além de elemento básico para um desempenho eficaz no mundo do trabalho." (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 237). Referente à equidade, o Estado deve garantir a distribuição de oportunidades educacionais de forma adequada, destinando os recursos públicos a estudantes pobres, por meio de bolsas e empréstimos, recordando que a prioridade do financiamento público é a educação primária.

Notamos que o discurso das agências multilaterais – Cepal/Unesco está pautado no regime de acumulação sobre a dominância do capital financeiro. E o Estado moderno, inserido nesse cenário, torna-se parceiro indissociável do capital, pois se caracteriza por uma estrutura indispensável de proteção para a extração de trabalho excedente e facilitador da expansão monopolista do capital. A educação para a Cepal/Unesco é apenas um meio para atingir a meta de inserção da região no mercado internacional e aliá-la ao setor produtivo.

> [...] cabe ao Estado garantir a eficiência do sistema educacional e seu conjunto. Como qualquer outro ele é a soma de elementos que guardam múltiplas relações entre si e com seu meio. As interações entre os componentes do sistema educacional são fundamentais para assegurar-lhe a eficiência global – a ausência de continuidade em alguns de seus níveis, ou entre seus vários patamares, por exemplo, diminui o rendimento e compromete a equidade do investimento em educação. (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 130-131).

Observamos o reforço da teoria do capital humano, considerada a atividade que o indivíduo realiza, resultando na sua produtividade futura.

Ainda, nessa relação, incluem a família, empresários, grupos sociais como meios de investimento na educação e acúmulo de capital humano (CEPAL/UNESCO, 1995). O documento revela que a demanda do mercado educacional é grande e, para satisfazê-lo é preciso expandir a rede, abrindo espaços ao setor privado. Percebemos aqui a diminuição do papel do Estado, responsabilizando outros setores não estatais a dividirem a tarefa para a execução da educação. O documento ainda aponta e orienta a política educacional para o mercado na tentativa de adaptar os sujeitos ao novo modo de organização da produção.

O Estado e as autoridades públicas são responsáveis por planejar e conduzir "[...] a estratégia de desenvolvimento do sistema global de formação

de recursos humanos a longo prazo e, definir conteúdos da educação obrigatória e distribuir o material didático de forma gratuita." (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 212). E, também, garantir a compensação de grupos sociais, avaliar os resultados obtidos e estabelecer normas para o sistema educacional.

Em síntese, a Cepal e a Unesco (1995) articulam a educação com o setor produtivo, a qual é apontada para a equidade social, subordinada aos interesses econômicos e de mercado. Suas estratégias partem do princípio de combinar o perfil educacional ao sistema produtivo. Propõem reformas institucionais baseadas na descentralização, autonomia e avaliação de desempenho na gestão educacional. Apresentam a educação como única saída para as classes marginalizadas ascenderem socialmente, o que representa o ocultamento das desigualdades sociais e impossibilidades de inserção e absorção no mercado de trabalho. A inserção no mundo do trabalho não deriva da incapacidade dos sujeitos, mas pelas causas do modelo econômico vigente que se pauta na exploração da força de trabalho, precarização do trabalho e aumento do exército de reserva, gerando exclusão e desigualdade. O Estado, nesse documento, é associado ao gerenciamento da equidade, com foco nos grupos vulneráveis, bem como procedimento de tarefas ao sistema educativo, propondo avaliações para quantificar resultados. Seu dever é financiar somente a educação primária.

Como analisamos, o Estado, em ambos os documentos, aparece minimizado para prover políticas universais, resultado do projeto político e econômico estabelecido no Consenso de Washington. O acordo firmado nesse espaço visou a reformas educacionais, particularmente nos países da América Latina e Caribe para auxiliar na reestruturação do capitalismo que passava por grandes crises desde a década de 1970. O capital entra em decadência no início dos anos 1970 e enfrenta múltiplos obstáculos, como a queda da taxa de lucro, esgotamento do modelo taylorista/fordista de produção, crise do Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*, hipertrofia da esfera financeira e aumento de privatizações (ANTUNES, 2005).

A crise do modelo de produção se caracterizou por uma crise estrutural do capital, pela incontrolabilidade do sistema e pela sua lógica destrutiva. Em resposta a esta crise, "[...] iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal." (ANTUNES, 2005, p. 31). Toda essa reestruturação, segundo o autor, gerou consequências no mundo do trabalho e destruição da natureza em escala

global. A soma desses fatores abre espaço para uma nova forma de organização de produção, conhecida como Toyotismo, caracterizada pela produção determinada pela demanda e flexibilização.

As mudanças na organização da produção e do trabalho se refletem na educação e em outras esferas da sociedade. Nesse contexto político, econômico e social em transformação, a educação aparece como redentora das desigualdades sociais, é vista como a chave para o desenvolvimento econômico, para a igualdade de oportunidades e para a redução da pobreza. Discursos estes proclamados pelas agências financeiras multilaterais e dirigentes políticos e ministros da educação pública de diferentes países.

As reformas educacionais na década de 1990 tiveram como marco a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*, realizada em Jomtien na Tailândia em 1990. A educação, para os países-membros presentes na *Conferência*, permitiria que a sociedade como um todo enfrentasse problemas sociais com menos dificuldades. Para tanto, reconheceram "[...] que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar o desenvolvimento autônomo." (UNESCO, 1990).

A Declaração de Jomtien enfatiza o direito de todos à educação, referindo-se aos grupos excluídos, meninos e meninas de rua, trabalhadores, indígenas, minorias étnicas, deficientes físicos, meninas e mulheres. Para alcançar os objetivos propostos, os representantes de Estado presentes nesta conferência criaram um plano de ação para que servisse de referência aos governos e àqueles comprometidos com a educação (UNESCO, 1990).

Sob esse aspecto Scaff (2007) aborda a importância do planejamento para o Estado moderno, que, para complementar o comando político do sistema, realiza o propósito de mantê-lo. Portanto o Estado funciona como ferramenta de implantação de políticas de interesses hegemônicos. Nessa discussão, a autora declara que os países centrais "[...] com o fim da guerra, se preocupam em garantir a continuidade da acumulação capitalista." (SCAFF, 2007, p. 333). E, para esse fim, criam múltiplas agências multilaterais,[6] com a finalidade de auxiliarem os países a retomarem o pleno desenvolvimento do modelo de acumulação capitalista.

É preciso mencionar também o Sistema ONU, o qual é composto por várias agências, programas e fundos.[7] A missão da ONU é tentar solucionar problemas mundiais por meio da cooperação internacional referente à educação, à pobreza, ao desemprego, às doenças e ao meio ambiente. As conferências,

os encontros e as convenções propostos pelas agências das Nações Unidas ou aquelas que não estão inseridas na ONU,[8] são articulações políticas e econômicas de interesses multilaterais e os documentos produzidos por ela demonstram a política do bom sentimento, velando, muitas vezes, a real intenção das relações internacionais para a educação.

Isto significa que a ideologia não é visível para os sujeitos da realidade social, pois ela é determinada por sua estrutura que se mantém difusa aos agentes que nela vivem. Seu papel é ocultar as contradições reais, fazer um discurso coerente e disseminá-lo. Essa é a ação que as agências multilaterais realizam. Produzem documentos orientadores para o sistema educacional de diversos países, lembrando que não é uma ordem vertical, é um acordo consentido de ambos, tanto das agências quanto dos chefes de Estado.

Nos documentos orientadores do BM, Cepal/Unesco, a educação é posta como elemento central da sociedade, visto ser fator de desenvolvimento social e garantia de estabilidade do sistema capitalista, utilizada como estratégia de regulação social, alívio da pobreza, equidade, sustentabilidade e ascensão das classes excluídas. Os documentos de política educacional passaram a ser pensados pelo BM no fim da década de 1960, em razão do levantamento de dados internacionais sobre o aumento da pobreza nos países periféricos (FONSECA, 2001). Já a Cepal se preocupa com a temática em 1980 no intuito de superar a dívida externa e ajustar a economia da região latino-americana e caribenha. No limiar dos anos 1990, a agência alia sua agenda de políticas de desenvolvimento ao contexto global e insere a educação nessa ótica, para transformá-la juntamente com o Estado.

A falência do Estado de Bem-Estar Social que controlava a produção, juntamente com a Teoria do Capital Humano, e a disseminação dos escritos de Hayek,[9] Friedman[10] e Schultz,[11] contribuíram para a ênfase que foi dada à educação pelas agências multilaterais, durante os anos de 1970 a 1980. A educação foi percebida como motor de crescimento econômico, necessária para formar trabalhadores do futuro, aptos a lidarem com as novas informações e tecnologias, bem como focar o acesso universal da educação básica a grupos vulneráveis para o alívio da pobreza e promover a equidade e o desenvolvimento social.

É preciso lembrar que existe uma agenda globalmente estruturada para a educação em todos os países. É um poder supranacional com metas, diretrizes e papéis. As forças operam transnacionalmente ultrapassando as fronteiras do Estado-nação. A agenda global é estabelecida pela economia mundial, para atender às necessidades do capital (DALE, 2004). A educação, nesse meio, é utilizada

como algo instrumental e político, e apropriada pelas agências multilaterais e pelos discursos da "nova sociedade" – neoliberal, moderna e "democrática" – transmutando suas características e incorporando termos, como autonomia, equidade, eficácia, participação, oportunidade, competitividade, qualidade e direito de todos.

Por meio das análises dos documentos, da década de 1990, constatamos que o papel do Estado no BM aparece como meio de promover a equidade (igualdade de oportunidades) na educação e deve ser responsável pelas primeiras séries do ensino formal, bem como atentar o olhar para a população mais pobre. A Cepal/Unesco alega que o Estado deve gerenciar a equidade, primar pela descentralização na educação, orientar as instituições envolvidas no sistema educativo para que realizem avaliações de desempenho, além de focar os estratos marginalizados da sociedade.

4 **CONCLUSÃO**

Ressaltamos que a análise proposta se ancora em dois documentos de agências multilaterais de determinado período histórico, a década de 1990, o que significa que a abordagem realizada no presente artigo não contempla uma posição ampla e suficiente do campo educacional das agências analisadas na atualidade, pois outros documentos foram publicados por essas instituições.

Entretanto, o papel do Estado não se modificou; ele ainda conduz as reformas estruturais necessárias para a adequação às exigências do capital, incluindo dirigir e realizar a reforma da educação, conforme as necessidades do mercado. O Estado é mediador do todo e das partes, é fator de coesão social, regulador para o capital e mínimo para as políticas sociais. No entanto, não se pode reduzi-lo a um mero instrumento de classe, pois é produto das relações contraditórias entre estas.

Nos documentos do BM e Cepal/Unesco, o Estado aparece como mínimo para a educação e concede abertura ao setor privado e à sociedade civil para a resolução de questões relativas ao social, em especial, à minimização da pobreza. O mínimo oferecido pelo Estado presente nos documentos de política educacional é uma neutralização das relações de classe. O papel atribuído ao Estado nos documentos expressou também a legitimação de processos de privatização, reorientações dos gastos públicos e desregulamentação da economia, em prol de adequar a educação ao programa político de liberalização da economia mundial para garantir acumulação capitalista, competitividade e rentabilidade do setor privado.

As agências aqui estudadas integram o Sistema ONU, as quais, no decorrer das mudanças estruturais do capital, adequaram-se às suas exigências. Es-

tas agências produzem documentos orientadores de educação e de outros setores sociais para os países membros, em especial, aos países "periféricos". Os documentos analisados reproduzem o discurso da educação para o desenvolvimento econômico e suas concepções estão pautadas na teoria do capital humano e no pensamento neoliberal ortodoxo. Apontamos também que estes documentos se inserem no contexto da reforma do Estado, sendo marcados pela política de descentralização e introdução da lógica empresarial na gestão da educação.

Na comparação que estabelecemos entre os dois documentos referentes ao objetivo do artigo, na perspectiva do BM, o papel do Estado aparece como meio de promover a equidade (igualdade de oportunidades) na educação, e deve ser responsável pelas primeiras séries do ensino formal, atentando o olhar para a população marginalizada. A Cepal e a Unesco alegam que o Estado deve gerenciar a equidade, primar pela descentralização na educação, orientar as instituições envolvidas no sistema educativo, para que realize avaliações de desempenho. Deve também focar os estratos marginalizados da sociedade. A linguagem do BM e da Cepal/Unesco se aproximam, é técnica e economicista, sempre associando a educação ao sistema econômico e ao aumento da produtividade.

Notamos que a reforma educacional ocupa lugar central na agenda política das nações e nos documentos apresentados, nas discussões internacionais realizadas nas conferências, reuniões de cúpula, comissões, entre outros encontros. Na década de 1990 a educação é prioridade na estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico. Os documentos vão apresentar como solução a oportunidade de acesso por meio da educação, para alcançar a ascensão social e a igualdade de oportunidades para a competição no mercado. Consideramos que não é mediante a equidade, o acesso à educação, que as diferenças serão suavizadas ou abatidas; é preciso haver a distribuição de riquezas, a emancipação humana, a transformação social, a mudança das condições materiais dos seres humanos para obtermos uma vida digna, saindo do reino da necessidade e adentrando o reino da liberdade.

Notas explicativas

[1] Quando utilizamos a expressão Banco Mundial (BM) nos referimos apenas ao BIRD e à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O Grupo Banco Mundial é composto por sete organizações: BIRD; AID; Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI); Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI); Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. Para maiores detalhes ver Pereira (2009).

[2] "Na verdade, a maioria dos governos intervém muito em todos os níveis de educação, e essa atividade absorve em muitos casos uma parte considerável do gasto público." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 58, tradução nossa).

[3] [...] porque os pobres tendem a ter famílias numerosas de maneira que as famílias pobres recebem

um subsídio maior que as ricas. Em segundo lugar, porque os ricos podem optar por obter educação privada, com o que também aumenta a quantidade de subsídio que beneficia os pobres (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 59-60, tradução nossa).

[4] "[...] nem todos os grupos da sociedade podem arcar com os custos diretos e indiretos relacionados com o investimento em educação, e o Estado deve intervir para promover a igualdade de oportunidades." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 60, tradução nossa).

[5] "[...] um nível mínimo de acumulação de capital humano, pode acelerar o crescimento dos países." (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 24, tradução nossa).

[6] BM, Unesco, Cepal, FMI, entre outros.

[7] Para mais informações, ver organograma da ONU. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/organograma.png>. Acesso em: 05 maio. 2011.

[8] Organismos internacionais que não integram o sistema ONU, a exemplo, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

[9] Friedrich August Von Hayek, nascido em Viena em 1899, economista que foi adepto à teoria neoclássica e posteriormente a criticou. Em desacordo com as ideias de Keynes, criou as bases para a doutrina neoliberal, caracterizada pelo mercado regulador e pelo Estado mínimo, impedindo este de exercer o papel de produtor.

[10] Milton Friedman (1912-2006), economista liberal, cidadão estadunidense, atuou no Departamento de Economia da Universidade de Chicago, recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1976.

[11] Theodore William Schultz (1902-1998) foi Professor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, formulador da ideia de capital humano. Recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1979.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estratégias para la educación**. Examen del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 1996.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com eqüidade. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

DALE, R. Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DEITOS, R. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I. P. A.; FONSECA, Marília (Org.). **As dimensões do Projeto Político-Pedagógico**. Campinas: Papirus, p. 13-44, 2001.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

MATOS, K. S. L.; VIEIRA, S. L. **Pesquisa Educacional**: o prazer de conhecer. 2. ed. rev. e atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. Tese (Doutorado em História)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

SCAFF, E. A. S. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, M. A. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Organograma da ONU**. Disponível em: <http://onu.org.br/conheca-a-onu/organograma-do-sistema-onu/>. Acesso em: 15 maio 2011.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: Unesco, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

Recebido em 4 de setembro de 2012
Aceito em 22 de feveriro de 2013