

# A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais\*

*Nora Krawczyk*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo

## Introdução

Na reunião da ANPED de 2000 apresentamos um texto intitulado *Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina* (Rosar & Krawczyk, 2001), através do qual colocamos em discussão a necessidade de estudar a concretização das políticas educacionais nos diferentes países da região. Em 2001 pudemos concretizar essa intenção e começamos a realizar um balanço analítico das pesquisas sobre as reformas educacionais na década de 1990 no Brasil, Argentina, Chile e México.<sup>1</sup>

---

\* Texto apresentado na sessão especial *Reformas Educacionais na América Latina*, na 24ª Reunião Anual da ANPED (Caxambu-MG, de 7 a 11 de outubro de 2001). Agradeço a colaboração e os comentários da equipe do projeto: “O estado da arte das pesquisas sobre a reforma educativa na década de 90 no Brasil, Argentina, Chile e México” – Vera Lúcia Vieira, Maria de Fátima Rosar, Carlos Ruiz, Chantal Medaets e Mariana Pascual.

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa: “O Estado-da-arte da pesquisa sobre a reforma educacional na década de 90 no Brasil, Argentina, Chile

Embora ainda não possamos apresentar resultados, pois estamos na primeira etapa do trabalho, já foi possível observar que existem poucas pesquisas sobre a realidade educacional dos países a partir das reformas, mas, ao mesmo tempo, existe uma produção bastante divulgada, entre os organismos internacionais, de avaliação das ações, estratégias e programas nacionais para a implementação das reformas educacionais, produção essa que recoloca alguns temas de discussão levantados no início da década de 1990, ao lado de outros novos.

Essa constatação levou-me a pensar na possibilidade de analisar os enfoques teórico-metodológicos das avaliações internacionais da reforma educacional na América Latina. Mas isso não foi possível porque, ao trabalhar com os documentos, observei que, salvo raríssimas exceções,<sup>2</sup> as avaliações e/ou balanços

---

e México”. Coordenadora: Nora Krawczyk; pesquisadoras: Vera Lúcia Vieira e Maria de Fátima Rosar.

<sup>2</sup> O Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIPPE) publicou trabalho de Rosa Maria Torres (2000) no qual a autora compara os compromissos assumidos pelos go-

anunciados são na realidade registros dos objetivos, estratégias e metodologias de ações ou programas de caráter nacional ou local, implementados nos diferentes países, os quais, na qualidade de “casos” de uma reforma regional, referendam as recomendações dos organismos internacionais. Outras produções apresentam as posições do organismo internacional editor da publicação perante questões específicas de política educacional – financiamento, gestão etc. – para a região e apóiam-se nos “casos” nacionais e/ou locais para demonstrar suas afirmações.

Os autores desses estudos consideram que, pelo fato de a maioria das experiências serem recentes, salvo o caso do Chile, não é possível efetuar uma verdadeira avaliação. No entanto, esses documentos, além de descreverem os programas e as políticas, resgatam-nas enquanto experiências promissoras, destacando certas características, e elaboram recomendações. Além disso, outros trabalhos formulam indicadores e os utilizam para suas avaliações sobre o desempenho escolar.

Dentre algumas observações iniciais, devo destacar que:

- a) As análises que dão origem a quase todas as publicações pesquisadas são feitas a partir de informações oficiais oferecidas pelos governos nacionais ou locais, de *papers* encomendados a profissionais envolvidos nas reformas e de documentos de outros organismos internacionais. Isto dificulta diferenciar tendências entre os diferentes organismos, pois, embora estes dialoguem com outras instituições e profissionais, o conhecimento e as informações adquiridas nesses intercâmbios têm muito pouca presença em suas apreciações sobre a reforma regional.
- b) A maioria dos autores diz – implícita ou explicitamente – estar realizando suas análises à luz dos acordos e das recomendações inter-

vernacionais no encontro Educação para Todos, realizado em Jomtiem (Tailândia), e sua implementação.

nacionais feitos em Jomtiem e/ou do documento *Transformação produtiva com equidade* elaborado pela CEPAL e UNESCO em 1992 e/ou das recomendações das reuniões dos Ministros de Educação realizadas no marco dos PROMEDLACs.<sup>3</sup> No caso do PREAL,<sup>4</sup> explicita também sua referência nas propostas dos bancos internacionais.

- c) Em momento algum encontramos, nas publicações consultadas, questionamento das políticas adotadas, principalmente em conjunto com o Banco Mundial, para alcançar os objetivos de qualidade, equidade e eficiência e implementadas ao longo destes dez anos na região. No entanto, há consenso entre elas que os sistemas educacionais vigentes não estão respondendo – na maioria dos países – às demandas produzidas pela reorganização das democracias e pela abertura das economias. Falam de problemas oriundos de erros de interpretação, de obstáculos, de situações sociais adversas, dentre outros, que põem em risco o êxito das reformas, e dão orientações para resolvê-los. Com isto não quero afirmar que há uma tendência monolítica entre os organismos internacionais, mas podemos observar uma posição hegemônica na apreciação das reformas em curso na região.

Em decorrência das possibilidades e limites das produções dos organismos internacionais nos últimos três anos, apresentarei neste texto aqueles temas e questões por eles abordados enquanto diferentes dimensões de sustentabilidade das reformas que, como veremos, nos oferecem interessantes indícios dos aspectos que receberam e continuarão recebendo investimentos – técnicos e financeiros – dos organismos internacionais.

<sup>3</sup> Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação da América Latina e do Caribe.

<sup>4</sup> Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina.

Para análise nas dimensões da sustentabilidade das reformas, segundo o exame dos organismos internacionais, trabalhei com publicações do Banco Mundial, da CEPAL, do PREAL, do BID, do IYPE/UNESCO e da OREALC/UNESCO desde 1998 até 2001, conforme quadro ao final.

Pelo menos três dimensões de sustentabilidade das reformas preocupam bastante os organismos internacionais: a dimensão política, a dimensão financeira e a dimensão técnica. Vejamos cada uma delas.

### Dimensão política

O debate em torno da sustentabilidade política tem o termo *concertación* (pacto) como palavra de ordem. Esse termo aparece em quase todas as listas de recomendações citadas nos documentos dos organismos internacionais, referindo-se à necessidade de construir alianças que possam dar sustentabilidade às reformas educacionais.

No balanço da reforma educacional na região, realizado pelo PREAL (Gajardo, 1999) e pelo OREALC (2001), resgata-se, entre resultados positivos da década, os pactos estabelecidos e a presença bem mais ativa do setor privado na reforma político-educacional, o que permitiria pensar, segundo esses organismos, que estão se desenhando “políticas de Estado, e não políticas de governo”. PREAL cita como caso “famoso” o Pacto de Minas Gerais pela Educação.

Nos primeiros documentos dos organismos internacionais, encontramos que as recomendações aos governos para que implementem políticas que lhes permitam negociar as mudanças e resolver, de comum acordo, as diretrizes e as ações da reforma educacional com os diferentes setores da sociedade tinham como principal alvo o compromisso do setor privado. Neste sentido, o balanço da década realizado pelo PREAL elogia de forma geral o esforço dos governos em realizar consultas nacionais ou setoriais, em organizar comissões e criar conselhos de assessores, delegando a fundações, universidades e institutos a elabo-

ração de projetos de diagnóstico e/ou avaliação (El Salvador)<sup>5</sup> para diagnosticar a situação educacional do país, para formular programas, definir estratégias e divulgar estratégias de ação.

No entanto, o destaque está nas políticas e nas leis que regulamentam a participação empresarial e das fundações privadas, estabelecendo-se assim mecanismos de aproximação entre o setor público e o setor privado no âmbito educacional. Neste sentido, o informe vai louvar as leis que, em vários países, estabelecem benefícios tributários pelos quais os contribuintes podem deduzir impostos das doações para o financiamento de projetos educativos, devidamente aprovados pelas autoridades regionais (Ley de Donaciones con Fines Educacionales promulgada no Chile). No balanço da década realizado pelo PREAL, recomenda-se dar continuidade ao fortalecimento desta participação e sua extensão para além do aporte financeiro, podendo incidir também na definição de estratégias e políticas. Além disso, indica-se também a necessidade de uma melhor articulação entre o setor empresarial e os executores das políticas públicas, para evitar o risco de, pela ausência de mecanismos reguladores, aumentar as desigualdades (Gajardo, 1999; PREAL, 2001a, 2001b).

Observamos aqui uma tendência bastante comum na produção dos organismos internacionais: suas avaliações, sendo fiéis a seu caráter legitimante das reformas, encobrem os novos cenários da realidade educacional. No entanto, esses cenários aparecem travestidos em forma de advertências sobre os riscos que devem ser levados em conta para garantir a continuidade das reformas. Essa manipulação da informação, ao mesmo tempo que protege o pensamento e as ações dos organismos internacionais, legitimando a concepção das reformas em curso, desloca para o go-

<sup>5</sup> Em El Salvador, a Universidade Centroamericana e a Fundação Empresarial para o Desenvolvimento Educativo (FEPADE), juntamente com o Harvard Institute for International Development (HIID), foram os executores de um projeto destinado a diagnosticar os principais problemas do sistema educacional e identificar opções para resolvê-los.

verno e a sociedade a responsabilidade dos resultados decorrentes das estratégias adotadas em seus países.

Outro dado novo nas produções dos últimos anos é a preocupação com outro ator social: o sindicato docente. A experiência de uma década de reformas na região leva o PREAL a afirmar que, no âmbito das transformações institucionais, entre os obstáculos mais freqüentes estão as forças que se opõem às mudanças por questões ou corporativas, ou institucionais, ou pelos efeitos que as transformações podem ter sobre as suas conquistas sociais ou estilos de gestão.

Nos últimos anos, a resistência dos sindicatos de professores em alguns países tem dificultado o desenvolvimento das reformas, a ponto de ser incluída em várias publicações do PREAL a recomendação de que sejam realizados estudos para compreender os problemas que existem entre os governos e as associações docentes e as possibilidades de um pacto (Gajardo, 1999; PREAL, 1999b, 1999c; Tiramonti, 2001).

No marco dessas propostas, o PREAL vem apoiando, desde 1999, um projeto sobre sindicalismo docente e reforma educacional na América Latina que envolve a constituição de uma rede latino-americana para a promoção de seminários, pesquisas e a publicação de um boletim chamado *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*.<sup>6</sup>

Em vários artigos desse Boletim, no documento *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90* (Tiramonti, 2001) e no balanço realizado pela OREALC (2001), são destacados, dentre os fatores dos conflitos entre governos e sindicatos docentes, vários aspectos das reformas: o modelo organizacional, que supõe um processo de descentralização no qual o sindicalismo ainda não encontra seu lugar próprio; as políticas de privatização, que atentam contra a ideologia dos sindicatos docentes, tradicionalmente a favor do caráter público da educação; a falta de consulta nas decisões e as condições de traba-

lho dos professores, junto com a incorporação de princípios meritocráticos para mudar essas condições.

Sem dúvida o sindicato docente e os próprios professores sofrem efeitos da reforma, mas esses efeitos não estão vinculados apenas ao novo modelo organizacional e à ideologia. Sem dúvida a fragmentação da política educacional do país prejudica a organização da categoria, e a ideologia da reforma rompe com o consenso do princípio de publicidade na educação. Os analistas internacionais, porém, esquecem outros dois fatores que acarretam conseqüências importantes na profissionalização docente.

Um deles é a tendência regional de substituir políticas de profissionalização dos docentes por modalidades de ensino com meios eletrônicos e materiais de auto-aprendizagem (por exemplo, a teleducação), considerados pelos organismos internacionais como modalidades inovadoras e de baixo custo. Como veremos mais adiante, uma pesquisa realizada pela CEPAL identifica o gasto público em material didático de uso personalizado como o melhor investimento devido ao seu alto impacto, ainda que seu custo não seja baixo (CEPAL, 2000a; PREAL, 1999d).

Além disso, a aplicação da lógica de custo/benefício na política educacional tem prejudicado bastante a imagem dos docentes. Sob essa lógica, a política salarial é considerada um dos principais problemas da gestão orçamentária. Os argumentos utilizados são os mesmos dos primeiros documentos do Banco Mundial: os salários docentes são o componente dominante dos orçamentos educacionais; as propostas de criação de fundos para a melhora dos salários dos professores em detrimento de outras questões educacionais não levam em conta a comparação com os salários de outros setores com formação equivalente; a estabilidade profissional produz efeitos perversos para a melhoria da qualidade do ensino, porque dificulta uma maior flexibilidade na contratação de professores, entre os quais uma política salarial ancorada no desempenho.

Ao mesmo tempo, estudos de custo/benefício, como o anteriormente citado, da CEPAL, vão recomendar investimentos em políticas trabalhistas mais

<sup>6</sup> O Boletim é editado pelo PREAL em conjunto com a FLACSO/Buenos Aires.

rígidas, como por exemplo assegurar o cumprimento da duração oficial do ano letivo, que costuma ser afetado pelas greves (o que é avaliado sem custo e com algum tipo de impacto) e implementar uma política que proíba a troca do professor do curso durante o ano letivo (sem custo e de efeito positivo, porque substituir o professor significa alto custo).

Este tipo de análise e de argumentações agudiza cada vez mais o campo de tensões entre os governos e os docentes em torno das reformas. Campo de tensões que está sendo gerado, principalmente, pela ausência de melhorias das condições de trabalho e de salário do professor, pela intensificação de seu trabalho e de suas responsabilidades na escola e pelo complexo perfil que se pretende do professor, ante a enorme heterogeneidade na sua formação.

Hoje estamos assistindo na região ao crescimento, com diferentes graus de visibilidade, dos conflitos entre governo e diferentes setores da sociedade e entre governo e associações docentes. Entretanto, a preocupação dos organismos internacionais começa a deixar entrever uma situação um pouco diferente da descrita no início da década de 1990 por Fiori (1995), para quem “a governabilidade e as mudanças estruturais eram definidas de forma circular. Se entendia a governabilidade como condição das reformas e as reformas como o caminho mais seguro para consolidar a própria governabilidade”.

Os governos não conseguem administrar os conflitos, mesmo apelando para a cidadania responsável, e os organismos internacionais, diferentemente do início da reforma na região, começam a deixar de ignorar e/ou menosprezar o poder sindical docente como fator de governabilidade necessária para a sustentabilidade da reforma. No entanto, isto não significa, necessariamente, um caminho para a construção negociada de políticas para os docentes, dado que os interesses são antagônicos.

## Dimensão técnica

### A mudança no âmbito educacional empreendida

com mais sucesso na região, conforme indicado pelos organismos internacionais, foi a implantação de um novo modelo de organização e gestão do sistema educacional e da escola, por meio da descentralização e da autonomia escolar. Com isso se visava reduzir os gastos do governo central com educação, conforme as políticas de ajustes econômicos e de reformulação do papel dos Estados nacionais.

Esse modelo, como todos sabemos, está ancorado na transferência de responsabilidades e atribuições aos estados, províncias e/ou municípios, segundo os países, independentemente de sua organização política e administrativa federativa ou unitária; na delegação, para as escolas, de responsabilidades e atividades que tradicionalmente eram do âmbito central, ou ainda dos organismos intermediários; e na inclusão da comunidade local na gestão e no financiamento das unidades escolares.

Vários informes – da OREALC (2001), do Banco Mundial e do PREAL – descrevem os processos de descentralização para a escola em curso, em diferentes países. O Banco Mundial (Behrman e King, 2000) e o PREAL (2000a, 2001b) citam como casos exemplares do potencial de transformação desta política o Chile, o estado brasileiro de Minas Gerais, vários estados dos EEUU e também outras alternativas, tais como aquelas implantadas na Guatemala e em El Salvador, dentre outros.

No caso do Chile e dos EEUU (PREAL, 2000a; Winkler e Gersberg, 2000), além dos processos de desconcentração das responsabilidades administrativas, são elogiadas as inovações em gestão escolar que desencadeiam processos de privatização da gestão, tais como o sistema de *vouchers* ou vales, que veremos mais adiante, e formas de autogestão com participação comunitária, tais como as escolas *charter*<sup>7</sup>

<sup>7</sup> As escolas *charter* são uma modalidade de escolas públicas, aberta para todos, financiadas com recursos públicos – atreladas à matrícula – e operadas por entidades independentes. Estas recebem um “*charter*”, ou licença, para operar durante certo período. Essa modalidade pode ser adotada por uma escola nova ou uma já existente. Uma das suas principais características é a exis-

no Chile e nos EEUU; além do Programa com Participação da Comunidade – EDUCO –<sup>8</sup> em El Salvador; o Programa Nacional de Autogestão para o Desenvolvimento Educativo – PRONADE –,<sup>9</sup> na Guatemala; e o Programa Dinheiro Direto na Escola,<sup>10</sup> no Brasil

---

tência de contratos de desempenho, pelo quais se regula a relação entre os operadores das escolas e os controles do ensino público. A maioria das escolas *charters* têm sido criadas por grupo de educadores, pais de família ou líderes da comunidade.

A grande vantagem que esta modalidade estaria oferecendo é, segundo o ideário da proposta, oferecer à comunidade a oportunidade de desenhar e operar uma grande variedade de opções educativas para suas crianças.

<sup>8</sup> O EDUCO tem como principal característica a forte participação da comunidade – principalmente dos pais – compartilhando a responsabilidade da educação básica. Em cada escola EDUCO funciona uma Associação Comunitária de Educação (ACE), renovada por eleição a cada três anos, integrada por pais e por professores. As ACEs têm as seguintes atribuições: contratar os professores e monitorar seu desempenho, administrar a conta do banco ao qual o Estado transfere os fundos para o pagamento dos professores e gastos de manutenção; gerar fundos adicionais e mobilizar a comunidade para que realizem serviços voluntários.

<sup>9</sup> O PRONADE conta com dois organismos centrais: a) os pais, que compõem um Comitê Educativo (COEDUCA), cujas principais funções são administrar o processo educativo, ou seja, contratar professores, pagar seu salário, prover a ajuda para alimentação, comprar o material didático para os alunos, supervisionar a assistência e o desempenho dos professores e das crianças e escolher o calendário e horário escolar; b) outros organismos do Programa são as Instituições de Serviços Educativos (ISE), que se encarregam de organizar e legalizar os COEDUCA, supervisionar o uso dos recursos, controlar o desenvolvimento do Programa e capacitar e orientar os pais e professores. Para cada novo estabelecimento, o PRONADE exige requerimentos mínimos (técnicos, educativos e administrativos) para poder iniciar um projeto educativo.

<sup>10</sup> O Programa Dinheiro Direto na Escola caracteriza-se pela transferência direta de recursos para as escolas, o que lhes permite decidir sobre a melhor forma de utilizá-los, responsabilizando-se por eles. Uma avaliação do Programa realizado pelo BID em 1998 observa o impacto positivo na infra-estrutura física e material e na aprendizagem institucional da gestão financeira ao aderir ao Programa.

(King *et al.*, 1997; PREAL, 1999a, 2000a, 2000b; West, 1998).

Mas também em um balanço dos modelos de descentralização educacional na América Latina, elaborado pela CEPAL, e em outros informes de organismos internacionais, é recomendado aumentar o grau de autonomia dos “níveis provedores”, minimizando o número de restrições diretas. Tais documentos sustentam ainda que a falta de flexibilidade das condições de trabalho é um freio para alcançar a eficiência institucional necessária (Di Gropello, 1999).

A liberdade – financeira e administrativa – cada vez maior das escolas é a variável central utilizada nos estudos do BM, do PREAL, da CEPAL e do BID, para evidenciar a eficiência e a eficácia do processo de descentralização e das reformas como um todo. Assim, na prática, a liberalização das instituições escolares converte-se na nova panacéia para o êxito das reformas. Ao mesmo tempo, a concepção sistêmica, anunciada no início do processo, tem como alvo a mudança radical apenas da instituição escolar.

Seguindo a mesma orientação, nos informes do Banco Mundial, do PREAL e do BID publicados nos últimos três anos, começa-se a buscar relações entre a maior liberdade das escolas não só com o seu desempenho administrativo e financeiro, mas também com o seu desempenho pedagógico. Como dizem os autores de documento do PREAL: “Ainda que os motivos para descentralizar a educação na América Latina costumem ser de natureza política ou fiscal, a partir de uma perspectiva educacional existem expectativas de que a descentralização melhorará os resultados da escolaridade” (Winkler & Gersberg, 2000, p.10).

Assim, vamos encontrar vários estudos, dentre as publicações do PREAL e do Banco Mundial, que intentaram relacionar alguns aspectos institucionais das reformas com a aprendizagem, embora não tenham ainda conseguido demonstrar a existência de resultados positivos (PREAL, 1999c, 2000c; Winkler & Gersberg, 2000).

A comprovação disto encontra-se no próprio documento do PREAL (Winkler & Gersberg, 2000) que expõe os supostos efeitos da descentralização do sis-

tema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina, listando as variáveis contribuintes para um melhor desempenho das escolas:

- a) A eleição dos diretores e a transferência de recursos às escolas para implementação dos planos escolares, porque fomentam a liderança da direção e possibilitam a prestação de contas.
- b) A autoridade institucional para adaptar os currículos às necessidades locais e a possibilidade de os diretores implementarem um sistema de avaliação do desempenho dos professores, porque fomentam o aumento do compromisso e a capacidade dos professores.
- c) A designação do diretor por um tempo determinado e sua renovação condicionada ao cumprimento dos objetivos, porque provoca responsabilidade escolar pelos resultados.

Outros estudos, como é o caso de uma pesquisa realizada pela CEPAL em instituições do Programa das 900 escolas chilenas para setores pobres, bastante divulgada nas publicações do Banco Mundial, do PREAL e da própria CEPAL, reforçam estas idéias ou indicam outros aspectos da gestão. Para eles, as escolas têm melhores condições de levar adiante projetos próprios relevantes para sua comunidade, devido à diminuição dos trâmites burocráticos na contratação de professores segundo as necessidades locais e uma maior aproximação entre autoridades e comunidade (Carlson, 2000).

Outros informes já arriscam indicar alguns resultados a partir de experiências nacionais. Por exemplo, a avaliação sobre as escolas autônomas na Nicarágua, publicada na Serie *Working Papers* do Banco Mundial (King & Özler, 1988), e sobre os impactos das reformas educacionais em 1996, citadas no *Informe do desenvolvimento mundial* de 2000/2001, do BM e no balanço realizado pelo PREAL em 1998 e em 1999, dentre outros, concluem que naquele país, líder na política de transferência de autoridade e responsabilidade pela gestão escolar e seus resultados aos diretores,

professores e pais, existe uma relação positiva e estatisticamente significativa entre o grau de decisões exercido pelas escolas e o rendimento dos alunos.

Mas outros estudos dos organismos internacionais indicam resultados diferentes, ainda que, às vezes, forçando as interpretações. Numa avaliação das políticas de aumento da autonomia escolar publicada pelo BID, assinala-se um positivo impacto sobre os estilos de gestão, mas os resultados sobre o desempenho dos alunos são bem modestos (Paes de Barros & Mendoza, 1998). No registro da experiência do EDUCO em El Salvador, realizado pelo PREAL na Série *Mejores Prácticas*, uma das principais conclusões é que, apesar das condições físicas das escolas EDUCO e das condições socioeconômicas dos lares de seus alunos, o desempenho acadêmico obtido não mostra muitas diferenças: “Os níveis de absentismo e de repetição estudados em 1996 em alunos do terceiro grau resultam *iguais em ambos casos*, e só a evasão durante o ano era 30% mais alta em EDUCO do que nas escolas tradicionais”.<sup>11</sup> Das afirmações anteriores, o estudo deduz que tanto a maior participação dos pais quanto a melhor e maior quantidade de insumos obtidos pelas escolas EDUCO, pelo fato de serem geridas por associações comunitárias, têm favorecido equiparar os seus resultados com o resto das escolas rurais de El Salvador. Análises deste tipo deixam transparecer que, sem querer exagerar, sempre e independentemente dos resultados, a liberalização da gestão escolar é uma estratégia válida e exemplar, mesmo quando os estudos não respaldam a conclusão (PREAL, 1999a).

Enquanto isso, outros estudos, oriundos de instituições da UNESCO e do próprio PREAL, alertam timidamente para processos perversos que estariam reduzindo a equidade do sistema educacional.

O IPE, no documento *Desafíos de las reformas educativas en América Latina* (Tedesco, 1998), e a OREALC, no *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina e el Caribe* (2001), advertem que, muitas vezes, as mudanças na gestão institucional têm reforçado as desigualdades

<sup>11</sup> Os grifos são da autora deste artigo.

sociais e econômicas no âmbito educativo, derivado de problemas associados à desigualdade ante variáveis sociais e econômicas e de problemas da própria gestão.

Por sua vez, os analistas do PREAL têm observado o enfraquecimento da capacidade central para assumir tarefas destinadas a garantir mínimos homogêneos de resultados em toda a população e a duplicidade de estruturas com as mesmas funções, a partir dos processos de descentralização (Gajardo, 1999).

Tais afirmações são justificadas pela ausência de redes eficientes de informação e comunicação que facilitassem a interação entre os atores educativos e sociais e pela falta de competências humanas e institucionais capazes de conduzir as reformas (*idem*).

A preocupação dos organismos internacionais – principalmente do PREAL e do IPE – com a formação para a gestão surge nos últimos anos, a partir do diagnóstico de que as reformas institucionais não foram devidamente acompanhadas por uma adequada política de capacitação para a gerência de políticas públicas, o que deixa frágil a autonomia das instituições escolares e põe em risco o êxito das reformas. Nessa afirmação há vários pressupostos, tais como: a formação em recursos humanos tem de ocupar um lugar importante nos processos de mudança; um processo de transformação educativa que não possa satisfazer rapidamente as demandas corre o risco de não cumprir seus objetivos; e o desenho de formação adequada de gestores requer que se discuta de forma profunda, sistêmica e integral essa temática (IPE, 1998).

Nos últimos anos, começa a haver crescente investimento na definição de estratégias – de capacitação em serviço e de educação superior –<sup>12</sup> para a formação desse novo perfil do dirigente educacional, o gestor da educação, com o propósito de fortalecer a gestão nos diferentes níveis do sistema educacional. Esse movimento resgata a área de gestão dos recursos hu-

manos como uma das principais dimensões do novo desenho das responsabilidades e funções dos órgãos centrais e de base nos âmbitos administrativo, pedagógico e financeiro, assim como redireciona a organização de cada um, a relação entre eles, as relações com a comunidade etc. Diferente, portanto, da clássica estrutura piramidal. Nessa direção, aponta que a educação superior deveria incorporar-se ao desenvolvimento da educação básica (IPE, 1998).

Uma primeira observação que podemos destacar é o consenso crescente de que a diversificação de funções e as novas tarefas de gestão impõem um novo perfil profissional aos dirigentes da educação, em especial ao diretor e à equipe coordenadora da escola, mas também às equipes municipais ou locais. Claro que esta observação está vinculada, principalmente, à tendência de descentralização para a escola, que outorga um novo papel na política educacional ao centro, às instituições, ao diretor e às novas relações público/privado na gestão e no financiamento das escolas.

O debate em torno da formação para a gestão não se restringe às políticas governamentais de formação em serviço. Pelo contrário, alcança e é alcançado pela discussão sobre políticas de formação superior e/ou universitária, segundo os países. Tal debate ocorre no interior de uma reflexão mais ampla sobre a profissionalização da gestão na política educacional e a necessidade de criar uma oferta alternativa de formação para uma nova identidade de educador que se referencie nos princípios explícitos e implícitos das reformas educacionais em curso.<sup>13</sup>

O perfil dessa oferta alternativa não está muito claro. Continua presente a retórica da necessidade de incrementar políticas e programas formativos em gestão, que fortaleçam nos educadores (ou futuros educadores) as capacidades de liderança, de comunicação, de negociação e resolução de problemas, de antecipa-

<sup>12</sup> Entre outros, IPE – Projeto: *Estado de la situación de enseñanza de la gestión y la política educativa*, 2000.

<sup>13</sup> Por exemplo, o IPE, no marco de um estudo sobre o estado de situação da gestão e a política educativa na América Latina, realizou em 2000 um estudo sobre a oferta acadêmica de formação em gestão no Brasil, Argentina, México e Colômbia.

ção, de trabalho em equipe e um forte compromisso com a equidade social, para otimizar as oportunidades que o modelo de gestão descentralizado e a autonomia das instituições oferecem (IIPE, 2000).

Mas o elemento novo nos documentos dos últimos anos, especialmente do IIPE, está no reconhecimento da especificidade da gestão educativa como eixo para a formação e a organização institucional. Seguramente este reconhecimento surge como consequência da ausência do olhar pedagógico na reforma educacional iniciada nos anos de 1990 na região e da ambigüidade que o termo gestão acabou tomando nesse contexto (o tudo e o nada ao mesmo tempo).

Como todos lembramos, as orientações dos organismos internacionais no início da década de 1990 ressaltavam o potencial da proposta de gestão empresarial de qualidade total como modelo que traria maior produtividade ao sistema educacional e à escola.

O debate em torno da especificidade da gestão educativa – colocado pela UNESCO por meio, principalmente, do IIPE – levanta a necessidade de revisar a dissociação entre o especificamente pedagógico e o genericamente organizacional nas instituições escolares e vai propor o modelo de gestão educativa estratégica para romper com essa dissociação.

É importante destacar que nos textos que discutem esta questão ignoram-se os processos de reforma de gestão, inspirados no modelo empresarial de qualidade total, em curso na região. Pelo contrário, a proposta de “gestão educativa estratégica” do IIPE vai dialogar criticamente com os princípios e as práticas do modelo clássico de administração escolar, de inspiração fordista, que punha ênfase na similitude da escola com a empresa. Este modelo é criticado porque organiza as práticas equacionando a divisão de tarefas entre ações administrativas e ações técnicas pedagógicas, instaura uma cultura burocrática e encoraja uma dissociação entre o pedagógico e o administrativo ao ponto de relegar e ocultar as discussões educativas (IIPE, 2000).

Segundo os analistas do IIPE, o modelo clássico de administração escolar, pelo fato de vir da organi-

zação empresarial (como se fosse o único que tem essa origem), desconhece a especificidade dos processos de aprendizagem e das decisões requeridas para ensinar e, portanto, dinamita a premissa fundamental de que na base da instituição educativa se encontram relações de natureza pedagógica.

Além disso, o conceito de gestão educativa traz consigo outro aspecto relevante: o fortalecimento e a integração do sistema educacional através da interdependência não só entre saberes pedagógicos, gerenciais e sociais, como também entre práticas de aula, de direção, de supervisão, de avaliação e de governo.

O que se incorpora nessa discussão é a interdependência entre a gestão escolar e a gestão do restante do sistema educacional. Não é por acaso que os autores falam de gestão educativa. O propósito parece ser o de recuperar a natureza e a abrangência da gestão.

Conforme já dissemos, esse debate nasce no bojo da preocupação pela formação de recursos humanos para a gestão. Decorrente disso, a questão “que profissional para que gestão” vem sendo discutida de forma concomitante. É interessante perceber que o debate em torno da centralidade do pedagógico na gestão educativa não traz elementos novos aos princípios e competências propostos para a formação desde o início das reformas: trabalho em equipe, liderança, comunicação, criatividade, autonomia etc.

O fato de o debate desconhecer o modelo de gestão promovido pelas reformas – baseado na competitividade, na desintegração e em uma lógica econômica, opondo-se ao modelo clássico e ignorando a necessidade de construir um novo paradigma de gestão educacional – acaba por produzir um raciocínio difuso que oculta as razões da perda da especificidade na gestão. A perda do caráter educativo da gestão escolar é produto da apropriação do modelo de qualidade total para a educação, que despolitiza a ação educativa. A ausência do reconhecimento desta realidade diminui o potencial de transformação contido na proposta do IIPE.

Sem dúvida, a reflexão do IIPE em torno da natureza educativa da gestão é um aspecto ausente no

modelo original da reforma, que está levando a uma progressiva cisão entre a organização escolar e a sala de aula, entre as preocupações financeiras e administrativas e as preocupações pedagógicas, entre outros. Mas, sem depreciar essa análise, é importante perceber também que mais uma vez se coloca a gestão como panacéia para todos os problemas educacionais. Será que o aumento da segmentação educacional e a fragmentação do sistema, detectados por muitos pesquisadores e reconhecidos pelos organismos internacionais, ainda que timidamente, poderá ser resolvido nos próximos anos por uma gestão educativa? Ou essas características são intrínsecas à reforma institucional instaurada pelas reformas e elogiada pelos organismos internacionais?

### Dimensão financeira

A sustentabilidade financeira continua sendo um dos temas que mais ocupam a atenção dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial e da CEPAL. Os analistas internacionais consideram imprescindível redefinir os critérios do orçamento público e fortalecer as estratégias de financiamento e gestão compartilhados, para que as reformas educacionais venham a ser sustentáveis.

Tal preocupação revela-se nas inúmeras publicações do Banco Mundial, da CEPAL e do PREAL no âmbito da gestão da educação pública. Algumas delas analisam a lógica de alocação de recursos utilizada em muitos países e suas conseqüências, e outras buscam divulgar novas formas que diversificam as fontes do fundo orçamentário, incluindo os setores privados, e/ou mudam os critérios de distribuição. Por exemplo, a CEPAL organizou no ano de 2000, com o apoio de vários outros organismos internacionais, um seminário para a avaliação da gestão do gasto público em educação.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Os textos do seminário foram publicados em quatro volumes, na *Serie Políticas Sociales*, da CEPAL, intitulados "Hacia donde va el gasto público en educación? logros y desafíos".

O debate sobre as diferentes modalidades que podem adotar o financiamento e a administração da educação pública centra-se, principalmente, em duas questões: como otimizar a eficiência dos recursos e como maximizar o rendimento escolar. As respostas a estas duas questões devem ter como horizonte as metas de melhoria da qualidade e a geração de oportunidades educacionais equitativas, para que as reformas educacionais possam vir a ser sustentáveis.

Reconhece-se a insuficiência de recursos disponíveis para educação, mas isso não é questionado. O debate concentra-se em torno da má utilização desses recursos e da necessidade de sua otimização visando potencializar o rendimento educativo.

Como dissemos, dois aspectos destacam-se na dimensão financeira de sustentabilidade das reformas. O primeiro refere-se à necessidade de gerar maior eficiência na lógica de alocação dos recursos para a educação, levando em conta sua importância, enquanto investimento, no desenvolvimento econômico.

Segundo as avaliações dos organismos internacionais, a maioria dos investimentos educacionais baseia-se em conjecturas não confirmadas pela medição do custo-benefício de determinada ação. Mesmo quando esses dados estão disponíveis, são ignorados na definição das estratégias, trazendo como conseqüência uma série de problemas que afetam a possibilidade de melhorar a qualidade e a equidade do sistema educacional.

Uma primeira observação que podemos fazer é que os problemas identificados na maioria das políticas de financiamento nacionais, salvo alguns países como o Chile e a Colômbia, são os mesmos que estavam indicados nos primeiros diagnósticos do Banco Mundial:

- a) falta de um sistema de controle (ou de prestação de contas) a partir da definição de prioridades e da seqüência das intervenções;
- b) ausência de uma política salarial que estabeleça uma relação entre a remuneração e o desempenho, sem a qual os docentes continuarão sem ter incentivos para atuar de maneira

- diferente, e que também inviabiliza a prestação de contas;
- c) absorção desproporcional por parte do ensino superior do orçamento educativo e falta de equidade na obtenção de subsídios universitários, dentre outros.

Considerando insuficiente a informação disponível sobre os fatores que afetam o rendimento escolar para definir as prioridades orçamentárias no âmbito educativo, novos estudos foram encomendados pelos organismos internacionais nos últimos cinco anos. Por exemplo, um estudo realizado pelo Banco Mundial em 25 países, para medir os fatores determinantes da aprendizagem dos alunos na escola fundamental, indica a importância da biblioteca, das horas de estudo na escola e fora da escola, em detrimento do salário do professor e do número de alunos por sala (Fuller e Clarke *apud* Cohen, 2000).

Em estudo realizado por consultores da CEPAL e do BID sobre o custo-efetividade de diferentes políticas educacionais, os autores propõem novo enfoque para avaliar essa relação, levando em conta três dimensões da política ou programa proposto: a avaliação do impacto na realidade educacional, o custo de implementação e as dificuldades – políticas, sociais e mesmo educacionais – de seu desenvolvimento (Schiefelbein *et al.*, 2000).

Para realizar o estudo, foram identificadas, a partir da consulta a um grupo de *experts*, as ações que teriam alto impacto na realidade educacional da região e as suas possibilidades de desenvolvimento. Com essas informações, os responsáveis pela pesquisa realizaram os cálculos para saber quais seriam os custos dessas políticas e/ou programas.

A pesquisa mostra que a diferença no impacto de certas políticas não está necessariamente relacionada com o custo das mesmas e que as intervenções que têm o custo-efetividade mais alto são diferentes daquelas que se espera tenham mais alto impacto na população atingida. Entre quarenta ações possíveis para a América Latina, foram identificadas as seis ações que tinham alcançado o maior custo-efetividade:

- 1) alocar os melhores professores na primeira série;
  - 2) assegurar o cumprimento do período completo do ano letivo;
  - 3) proibir que o professor troque de curso durante o ano letivo;
  - 4) administrar provas a uma mostra de alunos e distribuir os resultados entre os professores;
  - 5) descentralizar sem fortalecer a supervisão;
  - 6) fomentar que os pais estimulem seus filhos desde pequenos e compartilhem leituras com eles.
- No entanto, só uma delas – a alocação dos melhores professores na primeira série – foi identificada também como de alto impacto.

As conclusões da pesquisa são bastante simples e óbvias. No entanto, mais óbvias são ainda as recomendações.

Os responsáveis pela pesquisa aconselham investir nas ações de alto impacto, ainda que impliquem custos moderados ou altos. Mas recomendam, também, tomar cuidado com a implementação das intervenções de alto custo diante de possíveis problemas de desenvolvimento. Sugerem não investir em ações com alto custo e que por si só não constituam um bom investimento, isto é, que tenham um nível de custo-efetividade baixo – por exemplo, aumentar os salários dos professores sem outras medidas complementares; capacitação em serviço para docentes sem material de acompanhamento; programas de alimentação escolar (almoço gratuito); acesso a computadores sem outros programas complementares.

Ainda que estudos desse tipo mostrem que as políticas de mais alto impacto não são as mesmas que aquelas que têm a relação custo-efetividade mais alta, continua-se recomendando aos governos definir estratégias que levem em conta, prioritariamente, o custo-efetividade das políticas, e não seu impacto nas populações atingidas. Essas recomendações justificam-se pela necessidade de fazer um uso racional dos recursos escassos, para otimizar a gestão financeira.

Assim, a partir desse estudo, o universo das prioridades fica definido da seguinte forma:

- a) livros didáticos e material pedagógico: alto custo e alto impacto;

- b) apoio diferenciado à educação rural (melhorando o salário de seus professores): alto custo e alto impacto;
- c) aumento da jornada escolar em uma hora diária: alto custo e alto impacto;
- d) destinar os melhores professores para o primeiro grau: baixo custo e alto impacto (alto nível custo-efetividade);
- e) assegurar o cumprimento da duração oficial do ano letivo (greves): sem custo e algum tipo de impacto (alto nível custo-efetividade);
- f) política que proíba trocar professor do curso durante o ano letivo: sem custo e efeito positivo, porque substituir o professor significa alto custo (alto nível custo-efetividade);
- g) descentralização sem fortalecer a supervisão: baixo custo e efeito positivo (ainda que uma estratégia de alto impacto fosse a descentralização fortalecida pela supervisão, mas esta significa alto custo e dificuldades para implementar – portanto, baixo nível custo-efetividade).

Outro aspecto da política de financiamento discutido no marco da sustentabilidade das reformas diz respeito, como já dissemos, à necessidade de diversificar as fontes de financiamento da educação (incluindo os setores privados) e aos critérios de distribuição dos recursos. Aqui vamos encontrar uma vasta bibliografia que divulga, principalmente, a experiência chilena, mas também vai fazer referência a outros cenários regionais, tais como a Colômbia e o próprio Brasil.

Este tema já fora esboçado nos primeiros anos das reformas, quando o Banco Mundial elaborou suas recomendações iniciais, mas reforça-se e atualiza-se com a implementação do Programa Internacional de Avaliação do Impacto das Reformas Educativas e do Programa Regional de Promoção da Reforma Educacional na América Latina – PREAL. Esses programas permitem ao Banco Mundial acompanhar e divulgar as experiências que ele considera fundamentais para a sustentabilidade das reformas. As formas de financiamento que se destacam em suas publicações já es-

tão em curso em muitos países, mas com diferentes graus de generalização.

Além das leis que estabelecem benefícios tributários ao setor empresarial para o financiamento de projetos educativos, que já comentamos anteriormente, vamos encontrar outras sugestões, tais como:

- a) No lugar da universalização da oferta, que se traduz em políticas homogêneas, a universalização da satisfação das necessidades das pessoas (satisfação da demanda) através de ações afirmativas ou discriminação positiva. A defesa pela focalização das políticas nos setores mais vulneráveis não é nova. Segundo os organismos internacionais, produzem efeitos redistributivos importantes porque incorporam na escola as carências do contexto familiar inerentes à pobreza, melhorando a equidade do sistema sem necessidade de maiores recursos (CEPAL, 2000a; Patrinos e Ariasingam, 1999; PREAL, 2001d).
- b) Criação de fundos especiais para destinar recursos segundo o grau de desempenho. O compromisso da direção das escolas e de seus professores com as políticas implementadas é considerado determinante para seu êxito ou fracasso. No Chile, existe um Sistema Nacional de Desempenho (SNED), o qual estipula que as escolas que tiveram um desempenho excelente com base nos resultados do Sistema de Medição da Qualidade do Ensino (SIMCE) recebam como incentivo uma subvenção mensal por aluno; esses estabelecimentos são selecionados a cada dois anos e representam quase 25% da matrícula regional. No Brasil, existem mecanismos de premiação das escolas do MEC, dos estados, de organismos internacionais e de fundações privados: por exemplo o prêmio Itaú/UNICEF.
- c) Políticas de distribuição de recursos para as escolas que tenham em sua base de cálculo a subvenção por aluno, tais como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o *voucher* (vale-educação). Ambas as políticas estariam envolvendo, pelo julgamento do Banco Mundial, estratégias inovadoras de economia do gasto público e de redistribuição da oferta educativa.

Um dos principais argumentos para a promulgação da lei 9.424/96, que vai estipular a criação do FUNDEF, foi o seu caráter redistributivo, uma forma de enfrentar a desigualdade no sistema educacional gerada pela diferenciação dos recursos gastos por aluno da rede municipal e da rede estadual.<sup>15</sup>

O vale-educação, conhecido como um sistema no qual “os fundos seguem a criança”, é um subsídio do governo – financiado por intermédio de impostos – para as famílias poderem matricular seus filhos em escolas de sua escolha, públicas ou privadas. Esse pagamento pode ser feito diretamente aos pais, mas na maioria dos casos é entregue às escolas selecionadas, segundo o número de alunos matriculados.

Sua proposta é estimular a competição entre as escolas públicas e entre as escolas públicas e privadas, permitindo que as escolas ofereçam diferentes “pacotes educacionais” para satisfazer às diferentes preferências dos pais; e garantir a igualdade de oportunidades, subsidiando a demanda e aumentando as possibilidades de escolha dos pais/consumidores (West, 1998, p. 4).

Este tipo de financiamento – com normas, práticas e sistemas de regulação diferentes – está sendo adotado na América do Norte, em vários países de Europa (Polônia, Suécia, Holanda, Reino Unido etc.) e na América Latina, onde o Chile e a Colômbia são os casos mais conhecidos. Ele também está sendo implementado em outros países, tais como Guatemala, e Porto Rico.

<sup>15</sup> Uma pesquisa realizada em 1995 pela FUNDAP (Fundação de Administração Pública de São Paulo) indicava que uma criança que estudasse na rede municipal podia chegar a gastar R\$ 2.900,00 por ano, enquanto seu vizinho, estudante de uma escola estadual, gastava R\$ 480,00 por ano.

Tanto na Colômbia<sup>16</sup> quanto no Chile,<sup>17</sup> a população considerada é o aluno advindo de famílias de baixa renda. No caso do Chile, abrange todo o ensino básico, e na Colômbia só o ensino médio, porque foi implementado como estratégia para resolver a falta de vagas no ensino público. Em ambos os casos, os vales-educação podem ser utilizados em escolas privadas, e a participação da escola no programa é renovável se o rendimento do aluno for satisfatório. As escolas que recebem vales-educação podem também cobrar algum tipo de matrícula dos beneficiados. Nos dois países, passados alguns anos da introdução do sistema de vales-educação, tem crescido o ensino privado e foram minimizados os alcances do princípio de gratuidade do ensino (CEPAL, 2000b).

No balanço dos 30 anos do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, a OREALC (2001) afirma que na década de 1990 as iniciativas do setor privado em educação aumentaram significativamente, ainda que de forma desigual segundo os países da região. Constata também que em alguns casos essa tendência crescente à privatização – através do aumento do sistema privado de ensino e/ou de diferentes modalidades do sistema de subvenção acima analisadas – ocorreu em desmedro da educação pública.

O debate é bastante acirrado quando os setores progressistas colocam a defesa da escola pública como chave de uma educação democrática, universal e gratuita. No entanto, não são argumentos válidos para os organismos internacionais serem levados a questionar a implementação dessas políticas. Pelo contrário, esses organismos insistem em que o uso de dinheiro público para a educação privada é legítimo, porque responde ao direito dos pais de escolher a escola de seus filhos, e pelas evidências de que o ensino privado é de melhor qualidade devido à sua competência.

Um documento bastante difundido em 1998 entre os Ministérios de Educação dos países da região é

<sup>16</sup> Começou sua implementação em 1992.

<sup>17</sup> Começou sua implementação em 1980.

o relatório de uma comissão internacional sobre educação, equidade e competitividade econômica na América Latina e Caribe. Essa comissão foi criada pelo Diálogo Interamericano e pela Corporação de Investigações para o Desenvolvimento (CIDE) e faz parte do PREAL.

Sob o título de *O futuro em risco*, o relatório da comissão aborda o tema da equidade, analisando as diferenças entre as escolas públicas e privadas e levantando vários argumentos assinalados antes e depois em outros informes do Banco Mundial e do PREAL. O relatório afirma que as melhores escolas da região são privadas, por isso quase todas as famílias que têm recursos para fazê-lo enviam seus filhos a essas escolas, restando às famílias pobres enviarem seus filhos às escolas públicas “por necessidade”. Assim, não seria de estranhar o fato de o maior índice de repetência estar nas escolas públicas.

Essas análises ignoram, mais uma vez, os mecanismos informais de exclusão das escolas privadas, os resultados das avaliações nos diferentes países que não sustentam essas associações, e a legitimidade que em alguns países o ensino público continua tendo entre os desejos da população.

Em seminário realizado na Bahia, em 1998, sobre *Eficiência dos gastos sociais*, organizado pelo governo do estado e pelo Banco Mundial,<sup>18</sup> um dos representantes do Banco comentou que um estudo realizado pelo BM em cinco países revelou que as escolas privadas tendiam a ser mais eficazes em termos de custo-benefício do que as escolas públicas. O estudo, continuou o expositor, mostra que é preciso desenvolver parcerias e tirar proveito da força do setor privado. Citou dois exemplos – a Bahia e o Chile – e afirmou: “Anos atrás muitos estados do Brasil, inclusive a Bahia, tentaram utilizar a contribuição do setor privado para atender ao excesso de demanda que não podia ser suprido pela escola pública. Na época, houve muita corrupção e outros efeitos indesejáveis nos

contratos celebrados. O Chile tem se destacado pela utilização bem sucedida de abordagens que aliam os setores público e privado” (Banco Mundial, 1999b).

No mesmo seminário, Cristian Cox, assessor do Ministério da Educação do Chile, disse que “não há tema mais ideologicamente saturado que o da educação pública e privada [...] Hoje, no Chile, mais de 30% das matrículas são atendidas pelo setor privado, com financiamento público. Porém, prossegue a discussão ideológica e política sobre qual modalidade oferece a melhor educação de forma mais eficiente” (Banco Mundial, 1999b).

Além disso, continua a argumentação dos organismos internacionais – como podemos encontrar, por exemplo, no documento n. 6 da *Working paper series on impact evaluation of education reforms* (King et al., 1998), do Banco Mundial –, uma vez submetidas a esse novo cenário, as escolas públicas terão a possibilidade de adaptar-se à competição, melhorar seu serviço e fortalecer-se, recuperando a sua credibilidade perante a clientela.

A forma como são apresentadas nos documentos as associações entre o sistema público e o sistema privado do ensino evidencia a opção pela privatização como principal medida para superar os problemas atuais das escolas públicas da região.

O Banco Mundial e a CEPAL não escondem o interesse de incorporar recursos privados para financiar a educação, não só quando elogiam as escolas privadas e o direito de a todos assistir, mas também quando elogiam a disponibilidade de pagamento por parte das famílias quando recebem uma educação de qualidade, o que permite incrementar o volume de recursos privados investidos no sistema (CEPAL, 2000b).

Outra observação na análise dos documentos que gostaria de destacar é a seguinte: ao mesmo tempo em que os analistas internacionais insistem na necessidade de formular políticas de financiamento ancoradas na demanda para poder cumprir a meta da equidade, começa a ser relativizada a equidade como meta do financiamento público e a eficácia da política educacional para gerar a igualdade de oportunidades edu-

<sup>18</sup> Publicado no livro *Reformas educacionais e autonomia das escolas: os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do estado de Minas Gerais* (Banco Mundial, 1999b).

cativas. Os fatos socioeconômicos e culturais, os “ambientes adversos” (crises econômicas, aumento do desemprego etc.) e o capital cultural da criança e de sua família são retomados como variáveis importantes da permanência/evasão e do sucesso/fracasso escolar.

Essa análise não considera, entre outras coisas, pesquisas tais como o estudo comparativo dos logros de aprendizagem em vários países da região, realizado pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação da OREALC/UNESCO (1998), que entre suas conclusões aponta que os fatores associados à escola e à sala de classe têm maior impacto no rendimento escolar do que as variáveis identificadas como de contexto.

Em contrapartida, segundo a CEPAL e o Banco Mundial, as intervenções em variáveis diretamente ligadas ao contexto educativo (insumos materiais, práticas de ensino, material didático etc.) são relevantes, mas estão fortemente mediadas por fatores contextuais que relativizam sua eficácia potencial. Dados do Banco Mundial estariam indicando que 60% do rendimento escolar diferencial se explica pelos fatores extra-escolares (Banco Mundial, 1995; Carlson, 2000; CEPAL, 1998).

Nesse marco, realizam-se estudos para ver até que ponto cada um desses fatores contextuais interfere no êxito escolar. Por exemplo, um estudo realizado em 1995 mostra que os anos de estudo dos adultos do lar é o fator de maior incidência no sucesso educacional (entre 45% e 50%); 25% do impacto do contexto socioeconômico e familiar no rendimento escolar deve-se à incidência da capacidade econômica; em terceiro lugar está a infra-estrutura física da moradia, e por último a organização familiar.

De forma contraditória, esses dados são utilizados para ancorar, ao mesmo tempo, a afirmação de que o espaço de ação da política educacional é limitado e a afirmação de que as políticas universalistas são ineficientes. Os organismos internacionais afirmam que o espaço de ação da política educativa é limitado (fica reduzido a 40%, entre os fatores que influem no cenário educacional), porque a maioria dos fatores que

afetam o rendimento escolar não seriam susceptíveis de mudança através desse tipo de política. A afirmação da ineficiência de políticas universalistas (que se traduzem numa oferta homogênea) nos contextos das determinações preexistentes são ineficientes, porque levam à reprodução da heterogeneidade inerente à realidade social.

Os conceitos de capital cultural e de reprodução contribuíram, nas décadas de 1960 e 1970, para desvendar a função predominante da educação no sistema capitalista e a responsabilidade do sistema educacional na legitimação das desigualdades socioeconômicas, questionando a “naturalidade” da divisão social do trabalho. Diferentemente, no contexto atual, está se discutindo o potencial das políticas educacionais diante das desigualdades sociais. Ora, a apropriação desses conceitos pode ajudar a legitimar os resultados da política educacional antidemocrática e reafirmar velhos preconceitos.

Passando à reflexão mais ampla que os organismos internacionais fazem acerca da relação entre educação e desenvolvimento, a década de 1990 continua sendo citada como a década da reorganização das democracias e da abertura das economias. Os organismos internacionais afirmam que, do ponto de vista político, a região tem fortalecido o sistema democrático e do ponto de vista econômico alguns países têm recuperado o crescimento. No entanto, as características do desenvolvimento econômico não têm possibilitado a diminuição da pobreza, do desemprego e da concentração de renda.

Para eles, a renovação do paradigma educacional continua sendo um aspecto estratégico no êxito econômico de todos os países – centrais e periféricos – e para a superação da pobreza. No entanto, começa a ser questionada sua capacidade de transformação do cenário social.

No informe sobre o desenvolvimento mundial de 1998/1999, intitulado *El conocimiento al servicio del desarrollo*, o Banco Mundial (1999a), para demonstrar a importância do tema escolhido no documento, começa afirmando que o fator que distingue os pobres – sejam pessoas ou países – dos ricos não é só

que têm menos capital mas também menos conhecimento.

Do mesmo modo que nos anos anteriores, o progresso técnico e o capital humano são considerados os principais elementos da assimetria entre os países, e determinam o desenvolvimento de cada um deles. As relações internacionais são vistas numa crescente interdependência, e as condições de desenvolvimento nacionais como processos endógenos a cada um dos países.

Percebe-se, no entanto, que os organismos internacionais começam a recuar na idéia defendida no início da década de 1990, sobre o potencial da educação para diminuir as desigualdades sociais e, inclusive, a pobreza. Esta revisão, à luz dos indicadores mundiais de desenvolvimento, evidencia-se, entre outros, nos documentos seguintes, acerca do desenvolvimento mundial, elaborados pelo Banco Mundial.

Nos informes sobre os anos de 1999 e 2000 já não há o mesmo destaque para a educação que anteriormente. Em contrapartida, destacam-se os “ambientes adversos” produzidos pelas crises econômicas, o aumento do desemprego, desastres naturais etc. entre os setores sociais “mais vulneráveis” (Banco Mundial, 2000). Neste sentido, várias questões são propostas para gerar as condições propícias para que a educação recupere seu potencial de capital humano.

Na mesma linha de raciocínio, de focalizar os investimentos públicos nas necessidades dos setores carentes, o Banco Mundial vai dar um passo além e propor que se considerem os gastos privados das famílias para poder enviar seus filhos à escola – transporte, taxas escolares etc. – entre os indicadores do custo-aluno. Exemplo de uma política eficiente neste sentido é, segundo o Banco Mundial, o Programa Bolsa Escola implementado no Brasil.

O Banco Mundial e outros organismos internacionais, tais como a UNESCO, começam a colocar também que o problema da equidade demanda uma ação intersetorial que enfrente a pobreza e a desigualdade no acesso à educação. Este é um debate incipiente e talvez muito fértil, mas ainda não há suficiente clareza de que intersetorialidade estamos falando. Às

vezes encontramos referências claras a uma ação intersetorial no marco das políticas sociais, outras vezes não tanto. Este é um debate delicado e controverso, porque podemos estar reforçando o pragmatismo implícito do discurso oficial, talvez um pouco mais humanizado mas não menos assistencialista, se deixarmos de fora dessa intersetorialidade o debate em torno da política educativa e da política econômica em curso, isto é, se não questionarmos o modelo de desenvolvimento que está gerando este aumento da pobreza e da desigualdade.

Por último, para diminuir a desigualdade e erradicar a pobreza, encontramos também recomendações vinculadas ao aumento de conhecimento e informação dos países periféricos. A proposta do Banco Mundial é que os países pobres adquiram os conhecimentos necessários para seu desenvolvimento em outros países, como forma de resolver suas dificuldades em gerar conhecimentos próprios devido aos custos que isso implica. Vai citar como exemplo a diferença no desenvolvimento entre a República da Coreia e Gana, que há 40 anos tinham uma renda *per capita* quase igual. Segundo o Banco Mundial, o aumento seis vezes mais da renda *per capita* da República de Coreia deve-se, em 50%, a que o país “soube adquirir e utilizar os conhecimentos”. Continua o informe do desenvolvimento mundial de 1998/1999: “para os países que se encontram na vanguarda da economia mundial o balanço entre conhecimentos e recursos tem se deslocado para os primeiros até o extremo em que os primeiros têm passado a ser o fator mais determinado da qualidade de vida – mais que a terra ou o trabalho” (Banco Mundial, 2000).

No início da década de 1990, a educação era, para os organismos internacionais, premissa para a ruptura com o ciclo de reprodução da pobreza. Agora, em 2001, chega-se à conclusão de que existem causas externas negativas do processo de desenvolvimento que requerem ser levadas em conta para poder “atacar a pobreza” e gerar as condições endógenas de crescimento dos diferentes países (Banco Mundial, 2001).

Como consequência da negação das entranhas do modelo de desenvolvimento atual e do quadro sim-

plista que se constrói para explicar o complexo cenário político, social e econômico que se perfila para os próximos anos, são aduzidas, como solução para os problemas educacionais e sociais, políticas públicas fragmentadas, contraditórias, mínimas, pontais, além de privatizantes.

Enquanto isso, nunca o modelo de desenvolvimento em questão aprisionou, tanto quanto hoje, as possibilidades de transformação da educação em prol de uma sociedade mais igualitária.

---

NORA KRAWCZYK, doutora em educação pela UNICAMP, é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Currículo e pesquisadora do Núcleo de Estudos Latino-Americanos, ambos da PUC/SP. Publicou com Maria de Fátima Felix Rosar, “Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina”, na *Revista Educação e Sociedade*, nº 75, ago. 2001; “Introdução: a construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina”, em: *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate* (Campinas: Autores Associados, 2000). Coordena atualmente o projeto de pesquisa “Um estudo sobre o estado da arte da reforma educacional na década de 90 na América Latina – Brasil, Argentina, Chile e México” e participa com Dagmar Zibas, na Fundação Carlos Chagas, da pesquisa “Avaliação da implantação das novas políticas de gestão do ensino médio, na reforma curricular do ensino médio no Brasil – Paraná, Ceará e Pernambuco”.

## Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL, (1995). *Priorities and strategies for education*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, (1999a). *El conocimiento al servicio del desarrollo*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1998/99. Washington.
- \_\_\_\_\_, (1999b). *Reformas educacionais e autonomia das escolas. Os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do Estado de Minas Gerais*. Departamento de Desenvolvimento Humano, Diretoria do Brasil.
- \_\_\_\_\_, (2000). *No limiar do século XXI*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1999/2000. Washington.
- \_\_\_\_\_, (2001). *Attacking poverty*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. Washington.
- BEHRMAN, J. R., KING, E. M., (2000). Household schooling behaviors and decentralization. *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, nº. 20, maio. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em: <www.worldbank.org>.
- CARLSON, A. B., (2000). Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas? Que podemos aprender de las escuelas básicas del Programa P900 de Chile? *Serie Desarrollo Productivo*, nº 64, dez. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones>.
- CEPAL – Divisão de Desenvolvimento Social da ONU, (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (1998). *Panorama social de América Latina, 1997*. Santiago de Chile: Departamento de Estadística.
- \_\_\_\_\_, (2000a). *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, nº 42, out., vol. I: “La búsqueda de la eficiencia”.
- \_\_\_\_\_, (2000b). *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, nº 42, nov., vol. II: “Reformas sectoriales y grupos de interés”.
- COHEN, E., (2000). Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia. *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafío. Serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, CEPAL, nº 42, out., vol. I: “La búsqueda de la eficiencia”. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones>.
- DI GROPELLO, E., (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, nº 68, ago. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones>.
- FIORI, J., (1995). A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, nº 43, nov.
- GAJARDO, M., (1999). Reformas educativas en América Latina: balance de una década. *Documento de Trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº 15, set. Disponível em: <www.preal.cl>.
- GONZALEZ, P., (2000). Financiamiento e incentivo en el siste-

- ma escolar en Chile. *Serie Políticas sociales: Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, n° 42, nov., vol. II: "Reformas sectoriales y grupos de interés". Disponible em: <www.cepal.org/publicaciones>.
- IPE – Instituto Internacional de Planeamiento da Educação da UNESCO, (1998). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Serie publicaciones. Buenos Aires: IPE.
- \_\_\_\_\_, (2000). *Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa*. Buenos Aires: IPE/UNESCO. Disponible em: <www.iipe-buenosaires.org.ar>.
- KING, E., RAWLINGS, L., GUTIERREZ, M., PARDO, C., TORRES, C., (1997). Colombia's targeted education voucher program: features, coverage, and participation. *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Washington, D.C., Banco Mundial, n° 3, set. Disponible em: <www.worldbank.org>.
- KING, E. M., ORAZEM, P. F., WOHLGEMUTH, D., (1998). Central mandates and local incentives: the Colombia education voucher program. *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Washington, D.C., Banco Mundial, n° 6, fev. Disponible em: <www.worldbank.org>.
- KING, Elizabeth, ÖZLER, Berk, (1988). What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform. Development Economics Research Group, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Washington, D.C., Banco Mundial, n° 9, jun. Disponible em: <www.worldbank.org>.
- OREALC – Escritório Regional da Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe, (1998). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Disponible em: <www.unesco.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2001). *Balance de los 20 años del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- PAES DE BARROS, R. MENDOZA, R., (1998). El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileira. In: SAVEDOFF, W., (comp.). *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- PATRINOS, H. A., ARIASINGAM, D. L., (1999). *Decentralization of education. demand-side financing*. Washington, D.C.: The World Bank. Directions in Development.
- PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina, (1998). Evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos. *Serie Políticas*, Santiago de Chile, ano 1, n° 1, nov. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (1999a). Autogestión escolar: aumento de la cobertura educacional en zonas rurales pobres. *Serie Mejores Prácticas*, Santiago de Chile, ano 1, n° 2, ago. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (1999b). Las tendencias de las reformas y los nudos de conflicto con los elencos sindicales. *Serie PREAL Informa*, jun. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (1999c). Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia. *Serie Políticas*, Santiago de Chile, ano 1, n° 3, jul. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (1999d). Educación primaria: inversiones en tres áreas determinantes de la calidad. *Serie Políticas*, Santiago de Chile, ano 1, n° 4, nov. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (1999e). Las tendencias de las reformas y los nudos de conflictos con los elencos sindicales. *Serie PREAL Informa*, Santiago de Chile, jun. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2000a). Iniciativas para escuelas públicas más autónomas en Estados Unidos. *Serie Mejores Prácticas*, Santiago de Chile, jun. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2000b). Iniciativas para escuelas públicas más autónomas en Estados Unidos. *Serie Mejores Prácticas*, Santiago de Chile, ano 2, n° 5, jul. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2000c). Responsabilidad por los resultados educativos. *Serie PREAL Informa*, Santiago de Chile. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2001a). Nuevos proyectos de PREAL. *Serie PREAL Informa*, Santiago de Chile, jan. Disponible em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_, (2001b). Responsabilidad por los resultados

- educativos. *Serie PREAL Informa*, Santiago de Chile, maio. Disponível em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_. (2001c). Iniciativas de apoyo a la autonomia escolar. *Serie Mejores Prácticas*, Santiago de Chile, ano 3, nº 8, jul. Disponível em: <www.preal.cl>.
- \_\_\_\_\_. (2001d). Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria. *Serie Mejores Prácticas*, Santiago de Chile, ano 3, nº 7, mar. Disponível em: <www.preal.cl>.
- ROSAR, M. de F., KRAWCZYK, N., (2001). Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina. Dossiê Políticas Educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, CEDES, ano XXI, nº 75, ago.
- SAVEDOFF, W. (comp.) *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- SCHIEFELBEIN, E., WOLFF, L., SCHIEFELBEIN, P., (2000). El costo efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. *Serie Políticas Sociales: Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, nº 42, out., vol. I: "La búsqueda de la eficiencia". Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones>.
- TEDESCO, J. C., (1998). *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPE.
- TIRAMONTI, G., (2001). Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90. *Documento de trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº 19. Disponível em: <www.preal.cl>.
- TORRES, R. M., (2000). *Una década de Educación para Todos: la tarea pendiente*. Buenos Aires: IIPE.
- WEST, E., (1998). Un estudio sobre principios y prácticas de los vouchers educacionales. *Documento de trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº. 12, out. Disponível em: <www.preal.cl>.
- WINKLER, Donald R., GERSBERG, Alec Ian, (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. *Documento de trabajo*, Santiago de Chile, PREAL, nº 17, abr. Disponível em: <www.preal.cl>.
- WOLFENSOHN, J. D., (1998). *The other crisis, address to the board of governors*. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (1999). *A proposal for a comprehensive development framework – a discussion draft*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <www.worldbank.org>.

Recebido em dezembro de 2001  
Aprovado em janeiro de 2002

<b>Documentos e Publicações Consultados – 1998/2001</b>	
PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e o Caribe <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Serie Documentos de Trabajo</i></li> <li>• <i>Serie Políticas</i></li> <li>• <i>Serie Mejores Prácticas – Formas &amp; Reformas de la Educación</i></li> <li>• <i>Serie PREAL Informa</i></li> <li>• Livro: <i>Financiamento da educação na América Latina</i></li> <li>• Relatório: <i>O futuro em risco</i></li> <li>• Boletim: <i>Projeto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina</i></li> </ul>
BANCO MUNDIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Working paper series on impact evaluation of education reforms</i></li> <li>• Relatório do Desenvolvimento Mundial 1998/1999: <i>El conocimiento al servicio del desarrollo</i></li> <li>• Relatório do Desenvolvimento Mundial: 1999/2000: <i>No limiar do século XXI</i></li> <li>• Relatório do Desenvolvimento Mundial 2000/2001: <i>Attacking poverty</i></li> <li>• Livro: <i>Reformas educacionais e autonomia das escolas. Os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do estado de Minas Gerais</i></li> <li>• WOLFENSOHN, J. D.: <i>The other crisis, address to the Board of Governors</i></li> <li>• WOLFENSOHN, J. D.: <i>A proposal for a comprehensive development framework – a discussion draft</i></li> </ul>
CEPAL – Divisão de Desenvolvimento Social da ONU <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Série Políticas sociais</i></li> <li>• <i>Revista de la CEPAL</i></li> <li>• <i>Panorama social de América Latina</i></li> <li>• <i>Serie Desarrollo productivo</i></li> </ul>
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>América Latina tras una Década de Reformas. Vale la pena el esfuerzo?</i> (Em Informe Económico Social en América Latina)</li> <li>• Savedoff, W. (comp.) <i>La organización marca la diferencia</i></li> </ul>
IPE – Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina</i></li> <li>• <i>Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para las instituciones</i></li> <li>• <i>Gestión educativa estratégica. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.</i></li> <li>• <i>Relatórios nacionais do projeto Estado de la situación de enseñanza de la gestión y la política educativa en América Latina (Colômbia, Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e México)</i></li> </ul>
OREALC – Escritório Regional da Educação da UNESCO para América Latina e o Caribe <sup>4</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe</i></li> <li>• <i>Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado</i></li> </ul>

<sup>1</sup> O PREAL é um projeto regional, administrado pelo BID, que existe desde 1995 e tem entre seus propósitos monitorar as políticas educativas em diferentes países da região: Nicarágua, Argentina, República Dominicana, Chile, México, Brasil, Peru, Guatemala e Colômbia. O PREAL tem uma variedade de publicações – documentos, informes, livros, boletins etc. – cujo objetivo é divulgar como funcionam os diferentes sistemas educacionais para que possam servir de referência para outros países da região. Por isso, nos últimos anos, vamos encontrar, diferentemente do início dos anos de 1990, poucos estudos sobre a região publicados pelo Banco Mundial.

<sup>2</sup> Ainda que a especificidade da CEPAL seja a análise eco-

nômica da região, encontramos vários artigos em sua revista, na *Série Políticas Sociales* e na *Serie Desarrollo Productivo* sobre a reforma educacional.

<sup>3</sup> O IPE tem sua sede regional para a América Latina em Buenos Aires, com o objetivo de investir nas estratégias destinadas à formação de recursos humanos para a gestão educativa nos países da região.

<sup>4</sup> A OREALC é um dos escritórios regionais de UNESCO, localizado em Santiago de Chile. Além dos textos aqui analisados, a OREALC publicou nesse período vários livros resultantes de seminários que não refletem necessariamente a posição do organismo.

*not by his/her activity but by the readiness to be transformed by experience – a human passageway, submitted to a logic of passion. It affirms that the knowledge of experience is acquired in the relationship between knowledge and human, singular concrete life.*

**Key-words:** *experience, knowledge of experience, experience/sense.*

---

Lílian do Valle

**Bases antropológicas da cidadania brasileira: sobre escola pública e cidadania na Primeira República**

Devido às fragilidades de sua implantação, não são poucos, no Brasil, a tratarem o regime republicano como uma simples continuação do período monárquico. Igualmente correntes, as críticas à tradição de constituição, no país, de um Estado forte e monopolizador, concedem cores de fatalidade à idéia da formação histórica de um cidadão inexoravelmente passivo, tipo antropológico definitivo, a marcar os rígidos limites à democratização da sociedade brasileira. Seria, assim, cabal a impossibilidade de a escola pública formar cidadãos – todos os argumentos em contrário consistindo apenas em novas reedições do velho mito da demiurgia educacional? Ao tentar reunir os elementos para análise das construções antropológicas que estão na base da experiência de cidadania brasileira, esse artigo coloca em perspectiva aquela que sem dúvida é a primeira e a mais central das exigências democráticas: a afirmação incondicional e incondicionada da igualdade política dos cidadãos.

**Palavras-chave:** escola pública, Primeira República, cidadania.

**Anthropological bases of Brazilian citizenship: on the public school and citizenship in the 1<sup>st</sup> Republic**

*Many critics treat the republican regi-*

*me in Brazil as a simple continuation of the monarchic period due to the fragility of its implantation. Critics of the tradition of the creation of a strong monopoly state in the country are equally common-place and accord tones of fatality to the idea of the historical formation of an inexorably passive type of definitively anthropological citizen, setting rigid limits to the democratisation of Brazilian society. The impossibility of the public school forming citizens would thus be proven – all the arguments to the contrary consisting only of re-editions of the old myth of the educational demiurge? By attempting to unite elements capable of analysing these anthropological constructions which form the base of the experience of Brazilian citizenship, this article brings into perspective what is without a doubt the first and most central of democratic requirements: the unconditional and unconditionable affirmation of the political equality of citizens.*

**Key-words:** *Public school, 1<sup>st</sup> Republic, citizenship.*

---

Nora Krawczyk

**A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais**

O artigo discute temas e questões abordados pelas produções dos organismos internacionais a partir de 1998 como diferentes dimensões de sustentabilidade das reformas educacionais na América Latina, que oferecem interessantes indícios dos aspectos que receberam e continuarão recebendo investimentos – técnicos e financeiros – desses organismos. Pelo menos três dimensões preocupam bastante os organismos internacionais: a dimensão política, a dimensão financeira e a dimensão técnica. Para sua análise, fo-

ram examinadas as publicações do Banco Mundial, da CEPAL, do PREAL, do BID, do IPE/UNESCO e da OREALC/UNESCO, desde 1998 até 2001.

**Palavras-chave:** reforma educacional, América Latina, organismos internacionais.

**The sustainability of the educational reform in question: the position of the international organisations**

*This article discusses the themes and questions dealt with in the productions of international organisations from 1998 onwards with relation to different dimensions of the sustainability of the educational reforms in Latin America which offer interesting signs of those aspects which have and will continue to receive technical and financial investments from such organisations. At least three dimensions concern the international organisations: the political, the financial and the technical dimensions. This analysis is based on an examination of publications by the World Bank, CEPAL, PREAL, BID, IPE/ UNESCO and OREALC/UNESCO, from 1998 to 2001.*

**Key-words:** *educational reform, Latin America, international organisations.*

---

Victor Vincent Valla

**Pobreza, emoção e saúde: uma discussão sobre pentecostalismo e saúde no Brasil**

No campo de educação e saúde tem surgido um debate sobre a origem dos problemas de saúde, o qual propõe que a origem desses problemas está basicamente relacionado com as emoções mais do que com bactérias ou vírus. A teoria do apoio social sugere que, se as emoções são relacionadas ao surgimento das doenças, as soluções também estão relacionadas com