

Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro

Helena Altmann

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

A forte influência exercida pelo Banco Mundial (BIRD) na política macroeconômica brasileira irradia-se sobre diversos setores, entre eles, a educação. Dada a forte ascendência dessa instituição no Brasil, este artigo tem como objetivo analisar as propostas marcadas por tal influxo no setor educativo.

São inicialmente apresentadas as características gerais do plano de reforma educativa defendido pelo BIRD e, num segundo momento, as convergências entre as propostas do BIRD e o projeto educacional implementado no país pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Para o mapeamento desse projeto, são adotadas como referências a proposta de governo apresentada em 1994, informações coletadas na página da internet do Ministério da Educação, bem como declarações e artigos do ministro Paulo Renato de Souza. A terceira parte refere-se ao Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e às estratégias educacionais apresentadas pelo ministro em face dos resultados das provas aplicadas em 1999.

Desse modo, conclui-se que o projeto educacional brasileiro não pode ser analisado somente a partir dos dados quantitativos apresentados pelo governo, pois, vistos por si mesmos, eles não são suficientes para uma análise sobre os efeitos da expansão do ensino. Tal expansão precisa ser analisada levando-se em conta a variação de seus efeitos em diferentes contextos. Com a expansão do ensino, não há uma eliminação da exclusão, mas a criação de novos mecanismos de hierarquização e de novas formas de exclusão diluídas ao longo do processo de escolarização e da vida social.

Palavras-chave

Banco Mundial – Projeto educacional – Avaliação – Inclusão.

Correspondência:
Helena Altmann
Rua Cap. César de Andrade, 168
ap. 801
22431-010 – Rio de Janeiro – RJ
e-mail: helenaalt@uol.com.br

Influences of the World Bank on the Brazilian education project

Helena Altmann

Universidade Federal de Minas Gerais

Abstract

The strong influence exerted by the World Bank (BIRD) on the Brazilian macroeconomic politics extends over various sectors, among them the education. In view of the marked ascendancy of this institution in Brazil, this paper aims at analyzing the proposals characterized by such input to the education sector. Initially, the general features of the educational reform defended by BIRD are presented, and in a second part of the paper the convergence between BIRD's proposals and the education project implemented in this country by Fernando Henrique Cardoso's government are pointed out. In the mapping out of this project the references adopted are the government proposal of 1994, information collected from the Ministry of Education website, as well as statements and articles by the Education Minister Paulo Renato de Souza. The third part of this paper refers to the Basic Education Evaluation System (Saeb), and to the education strategies presented by the Minister of Education in view of the results of the tests applied in 1999.

The paper concludes that the Brazilian education project cannot be analyzed just from the quantitative data presented by the government since, seen by themselves, such data are not sufficient to analyze the effects of the expansion of the education system. Such expansion must be analyzed considering the changes in its effects in different contexts. With the expansion of the education system what is seen is not the elimination of exclusion, but the creation of new hierarchy mechanisms and new forms of exclusion scattered along the process of schooling and social life.

Correspondence:

Helena Altmann

Rua Cap. César de Andrade, 168

ap. 801

22431-010 – Rio de Janeiro – RJ

e-mail: helenaalt@uol.com.br

Keywords

World Bank – Brazilian education – Evaluation – Inclusion.

A forte influência exercida pelo Banco Mundial na política macroeconômica brasileira irradia-se sobre diversos setores, entre eles, a educação. Não alheio a isso, o governo Fernando Henrique Cardoso vem dando continuidade a reformas educacionais, muitas das quais coincidem com propostas do Banco Mundial (BIRD).

Embora a política de crédito do BIRD à educação se autodenomine *cooperação* ou *assistência técnica* ela nada mais é do que um cofinanciamento cujo modelo de empréstimo é do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarreta e também a rigidez das regras e as precondições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial. Assim, os créditos concedidos à educação são parte de projetos econômicos que integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados (Fonseca, 1998).

Dada a forte ascendência dessa instituição no Brasil, o conhecimento de suas propostas e influências no setor educativo são de fundamental importância. É este, portanto, o objetivo deste artigo. São inicialmente apresentadas as características gerais da proposta de reforma educativa defendida pelo BIRD e, num segundo momento, as convergências entre as propostas do BIRD e o projeto educacional implementado no país pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Para o mapeamento desse projeto,¹ adoto como referências a proposta de governo apresentada em 1994, informações coletadas na página da internet do Ministério da Educação, bem como declarações e artigos do ministro Paulo Renato de Souza recentemente publicados em jornais. Na terceira parte, teço algumas considerações sobre o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e as estratégias apresentadas pelo ministro diante dos resultados divulgados no final do ano passado referente às provas aplicadas em 1999. Finalizo, fazendo algumas considerações sobre até que ponto as medidas educacionais adotadas pelo governo podem atingir a conclamada qualidade de ensino, bem como sobre que tipo de inclusão social é propiciado por tal projeto.

Propostas do Banco Mundial

A fim de garantir a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento, as questões sociais tornaram-se essenciais para o Banco Mundial. De acordo com seu presidente, James Wolfensohn,

justiça social é uma questão tão importante quanto crescimento econômico. A curto prazo, você pode manter a desigualdade. Mas a longo prazo não dá para ter uma sociedade estável. (...) É necessário criar oportunidades para que as pessoas pobres se desenvolvam, investindo em educação e em reforma agrária. (1999)

Desde 1990, o BIRD tem declarado que seu principal objetivo é o ataque à pobreza. Para isso, suas duas principais recomendações são: uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres – o trabalho – e fornecimento de serviços básicos aos pobres, em especial saúde elementar, planejamento familiar, nutrição e educação primária. Nesta visão, o BIRD considera o investimento em educação a melhor forma de aumentar os recursos dos pobres (Corragio, 1996).

No entender de Marília Fonseca (1998), a educação é tratada pelo Banco como medida compensatória para *proteger os pobres* e aliviar as possíveis tensões no setor social. Além disso, ela é tida como uma medida importante para a contenção demográfica e para o aumento da produtividade das populações mais carentes. Daí depreende-se a ênfase na educação primária, que prepara a população, principalmente feminina, para o planejamento familiar e a vida produtiva.²

1. Devo alertar que este artigo não tem pretensão de abordar o projeto educacional brasileiro na sua plenitude, pois nem todas suas instâncias de intervenção puderam ser aqui analisadas.

2. Cabe lembrar que, no Brasil, o aumento do número de gravidez entre adolescentes e de casos de Aids justificam a inserção do tema transversal orientação sexual nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

De acordo com Rosa María Torres (1996), o BIRD apresenta uma proposta articulada para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares. Embora reconheça que cada país tem sua especificidade, trata-se, de fato, de um único “pacote” de reformas proposto aos países em desenvolvimento. Boa parte das conclusões e recomendações contidas no documento de 1995 já estava presente no estudo regional realizado pelo BIRD, em 1985, em 39 países da África subsaariana. Segundo a autora, as políticas e estratégias recomendadas com base nesse estudo estão em boa medida reforçando a má qualidade e a desigualdade no sistema escolar.

O pacote de reformas educativas proposto pelo BIRD contém os seguintes elementos (Torres, 1996):

a) *Prioridade depositada sobre a educação básica.*

b) *Melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa* A qualidade localiza-se nos resultados e esses se verificam no rendimento escolar. Os fatores determinantes de um aprendizado efetivo são, em ordem de prioridade: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos e experiência do professor, laboratórios, salário do professor, tamanho da classe. Levando-se em conta os custos e benefícios desses investimentos, o BIRD recomenda investir prioritariamente no aumento do tempo de instrução, na oferta de livros didáticos (os quais são vistos como a expressão operativa do currículo e cuja produção e distribuição deve ser deixada ao setor privado) e no melhoramento do conhecimento dos professores (privilegiando a formação em serviço em detrimento da formação inicial).

c) *Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa*, dentre os quais assume grande importância a descentralização.

d) *Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus re-*

sultados Os governos devem manter centralizadas apenas quatro funções: (1) fixar padrões; (2) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (3) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (4) monitorar o desempenho escolar.

e) *Convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares.*

f) *Impulso para o setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo*, tanto nas decisões como na implementação.

g) *Mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a educação* como temas principais do diálogo e da negociação com os governos.

h) *Um enfoque setorial.*

i) *Definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica*

Esse mesmo relatório de 1995 do BIRD – *Prioridades e estratégias para educação* – foi analisado pelo ex-consultor do Banco, Jon Lauglo (1997). Segundo ele, o BIRD recomenda a organização da educação a partir de um tipo de planejamento de currículo que especifique os objetivos da aprendizagem em termos observáveis. O relatório dá ênfase ao estabelecimento de padrões de rendimento e à necessidade de se dar atenção aos resultados da educação. Deve haver mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários. As análises das taxas de retorno têm sido o principal critério para decidir quais opções de investimento são de maior benefício para a sociedade.³

O presidente do Banco Mundial declarou: “O que aprecio na estratégia de FHC é que ele e o ministro Paulo Renato estão dando ênfase à educação” (Wolfensohn, 1999). Esta satisfação é absolutamente compreensível, nem tanto por esta suposta “ênfase” dada pelo atual governo à educação, mas principalmente pela maneira como a

³ O Saeb é um meio de fornecer taxas de retorno. Esse sistema de avaliação será abordado na terceira parte deste artigo.

educação tem sido enfatizada. Contrapondo as indicações do BIRD com as estratégias educacionais brasileiras, percebemos o quanto o ministro Paulo Renato de Souza – que já foi consultor do Banco – acata as recomendações do BIRD. A seguir, aponto algumas dessas convergências.

Convergências entre propostas do BIRD e a educação brasileira

Uma perspectiva de descentralização pode ser identificada na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A nova LDB opera mudanças significativas em relação às leis anteriores. De acordo com Carlos J. Cury (1996), há uma mudança na concepção da lei, havendo uma flexibilização em termos de planejamento e uma centralização da avaliação. O controle não é mais exercido na base – através de um currículo mínimo, estabelecimento de carga horária específica, etc. –, mas na saída, mediante a avaliação.

O artigo 9º da LDB afirma que a União deve se incumbir de:

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1998)

Nesse sentido, o governo federal elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais, que têm por objetivo estabelecer uma referência curricular nacional. Segundo o Ministério da Educação, eles são uma referência nacional para o ensino básico, pois estabelecem uma

meta educacional para a qual devem convergir as ações políticas. No entanto, também é enfatizado o caráter flexível de tal proposta, a qual permite um diálogo com as escolas no que se refere à elaboração de seu projeto pedagógico.⁴

Estabelecidas as metas e os padrões de rendimento, urge implementar sistemas de avaliação que devem monitorar o alcance das mesmas. Assim, diversos sistemas de avaliação, nacionais e internacionais, foram implementados na década de 1990, como o Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –, o Enem – Exame Nacional de Ensino Médio –, o Exame Nacional de Cursos (Provão), a Avaliação dos Cursos Superiores. O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade de Educação e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA) são exemplos de projetos internacionais de avaliação.

Além disso, o Censo Educacional, realizado anualmente pelo Ministério da Educação, em parceria com as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, tem por objetivo a produção de dados e informações estatístico-educacionais para subsidiar o planejamento e a gestão da educação brasileira pelas esferas governamentais. O Censo Educacional abrange todos os níveis e modalidades de ensino, subdividindo-se em três pesquisas distintas, representadas pelos Censo Escolar, Censo da Educação Superior e Censo sobre o Financiamento da Educação.⁵

A proposta de governo apresentada por Fernando Henrique Cardoso na sua primeira candidatura à Presidência da República, em 1994, já apontava para as novas perspectivas educacionais a serem adotadas no país. Segundo ele, os maiores obstáculos da escola elementar brasileira eram as taxas de repetência do sistema e o brutal desperdício financeiro e de esforços a ela vinculados. As medidas pro-

⁴ Disponível em www.mec.gov.br/, acesso em 10.06.01.

⁵ Disponível em www.inep.gov.br/censo/, acesso em 10.06.01.

postas para a educação incluíam, entre outras: a redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade de ensino (Cardoso, 1994).

O Programa Nacional do Livro Didático é citado pelo governo como exemplo de investimento que visa a melhoria da qualidade de ensino. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) fica responsável pela avaliação dos livros, cabendo aos professores a escolha dos mesmos.⁶ No entanto, essa medida fica restrita a livros didáticos, não sendo enfrentado o problema da falta de acesso a livros em geral. No lugar de investimento em bibliotecas, o governo tem priorizado a instalação de microcomputadores nas escolas.

O governo brasileiro também tem-se empenhado em convocar os pais e a comunidade para uma maior participação nos assuntos escolares, como demonstra o projeto *Amigos da escola* e o *Dia da família na escola* (24 de abril). Por meio de uma ampla campanha na mídia, o projeto *Amigos da escola* convoca a sociedade civil a prestar serviços voluntários às escolas. A participação da comunidade na escola pode trazer inúmeras contribuições, no entanto, a transferência para ela de responsabilidades do Estado mostra o quanto este tem-se eximido de suas responsabilidades sociais.

Em referência ao *Dia da família na escola* no Dia das Mães, o ministro Paulo Renato escreveu uma carta às mães dos estudantes brasileiros na qual divulga os dados sobre a expansão do ensino fundamental: na faixa dos 7 aos 14 anos, afirma que a porcentagem de crianças nas escolas subiu de 87% para 96% em sete anos. Segundo ele, em 1992 tínhamos apenas 71% das crianças pobres na escola, contra 97% das crianças ricas. Sete anos depois tínhamos 93% das crianças pobres na

escola, contra 99% das crianças ricas. Aproveitou ainda para convocar “suas amigas” – termo por ele utilizado para referir-se às mães – para colaborarem no outro grande desafio: a melhoria da qualidade do ensino. Sustentado novamente em números, afirmou que a participação da família se traduz imediatamente em melhor desempenho dos alunos (Souza, 2001a).

Outro problema enfrentado pelo país é a alfabetização de adultos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que mede a qualidade de vida das pessoas de 174 países no mundo, mostra problemas na alfabetização de adultos. De 1997 a 1998 o índice de alfabetização de adultos subiu de 84 para 84,5% (Rossi, 2000). Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 13,3% dos brasileiros são analfabetos. O Nordeste tem o maior índice, onde 26,6% da população não lê nem escreve. Em face destas dificuldades, o governo declarou aumentar o investimento no programa de Alfabetização de Jovens e Adultos em 2001. O Orçamento previu um investimento de R\$ 300 milhões no programa, enquanto que, até 2000, o Orçamento previa cerca de R\$ 30 milhões para a área de educação de jovens e adultos. O programa foi previsto para atingir prioritariamente as regiões Norte e Nordeste (Paraguassu, 2001, p. C3).

Sistemas de avaliação balizando a melhoria da qualidade de ensino

Na segunda metade dos anos 1990, a avaliação dos sistemas escolares de educação fundamental e média tornou-se um dos eixos centrais da política educacional. Duas referências básicas inspiraram a implementação de sistemas de avaliação, quais sejam, a proposta para a ação do governo, elaborada pelo Insti-

⁶ Disponível em www.fnede.gov.br/programas/pnld.htm, acesso em 15.06.01.

to Herbert Levy, e a experiência de avaliação da Secretaria de Educação de Minas Gerais. Ambas contaram com assessoria de técnicos do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (Bonamino, 2000).

A nova LDB, como mostra Cury (1998), estrutura-se em torno da flexibilidade e da avaliação. Assim, os sistemas de avaliação da educação passam a estar associados aos processos de descentralização e melhoria da qualidade de ensino. Ao tornarem-se componentes políticos centrais, os sistemas de avaliação transformam-se numa atividade profissional sistemática e de longo alcance, legalmente chancelada e centralmente assumida e institucionalizada, que passa a contar com órgãos profissionais e orçamentos próprios (Bonamino, 2000).

Implementado no Brasil em 1990, o Saeb tem o objetivo de gerar e organizar informações sobre a qualidade de ensino, possibilitando o monitoramento das políticas públicas e a melhoria da qualidade de ensino no país. Ele visa a monitorar a equidade e a eficiência dos sistemas escolares. As provas são realizadas de dois em dois anos com alunos das 4^{as} e 8^{as} séries do ensino fundamental e da 3^a série do ensino médio. A base desse sistema de avaliação é amostral e também são aplicados questionários contextuais com diretores, professores e alunos. Até 1997, foram realizadas provas de Português, Matemática e Ciências e, em 1999, além destas, História e Geografia.

Ao analisar o processo de institucionalização do Saeb no Brasil, Crespo Franco e Alicia Bonamino (1999) mostram mudanças significativas na organização e concepção da avaliação ao longo dos anos. Inicialmente a realização das avaliações era feita de maneira mais descentralizada e com a participação relativamente intensa das secretarias estaduais de educação. Todavia, este era um ponto de divergência entre o MEC e o BIRD, motivo pelo qual as provas de 1990 e 1993 não receberam financiamento do Banco. A partir de 1995, o sistema tornou-se

mais centralizado e baseado na terceirização de uma série de atribuições operacionais. Desde então, o BIRD financia o Saeb.

Assim, interessa ao BIRD financiar o Saeb, pois ele é uma forma de obter taxas de retorno e estabelecer critérios de investimentos. É importante, portanto, compreender os critérios que irão determinar os conteúdos a serem avaliados, uma vez que a escolha sobre o que avaliar tem repercussões sobre os currículos e o cotidiano escolar.

Segundo o BIRD, a ênfase deve ser dada às habilidades cognitivas: linguagem, ciências, matemática e, adicionalmente, habilidades na área de comunicação (Lauglo, 1997). Também o Saeb prioriza língua portuguesa, matemática e ciências. Nessa seleção, diversos outros conhecimentos são deixados de lado.

O BIRD defende explicitamente a vinculação entre educação e produtividade, a partir de uma visão economicista. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL –, para que os países da América Latina se tornem competitivos no mercado internacional, é necessário que disponham de talentos para difundir o progresso técnico e incorporá-lo ao sistema produtivo. É imprescindível a aprendizagem mediante a prática, o uso de sistemas complexos e a interação entre produtores e consumidores (Miranda, 1997). Assim, o conhecimento a ser ensinado nas escolas é definido a partir de sua operacionalidade.

Os resultados obtidos no Saeb em 1999 foram piores do que em 1997, contradizendo as declarações do ministro Paulo Renato, em 1997, de que em 1999 os resultados seriam melhores graças ao Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Uma das explicações dadas pelo ministro da Educação para esta queda nos resultados foi o aumento do número de alunos na escola, principalmente alunos pobres, que teriam “puxado os números para baixo”. Todavia, como se explica então o fato de também em escolas par-

ticulares os resultados terem sido piores? As seguintes soluções foram apresentadas na época pelo ministro da Educação: investimento em projetos de treinamento de professores para alfabetização, ampliação do Proinf (Informática nas escolas) e duplicação do projeto Parâmetros em Ação – que treina pessoas para ajudar os professores a implementar os Parâmetros Curriculares Nacionais nas escolas (Gois, 2000).

As soluções apontadas pelo ministro também podem ser relacionadas com recomendações do BIRD. Paulo Renato fala em criar cursos de treinamento, mas não se refere aos cursos de formação de professores. Segundo o BIRD, a prioridade deve ser o ensino básico (Torres, 1996). Ensino médio, profissionalizante, treinamento em serviço e ensino superior devem ser privatizados. O documento assume que as habilidades para ensinar são mais bem desenvolvidas no contexto do próprio trabalho, favorecendo um modelo prático para a aquisição dessas habilidades. O uso da palavra *habilidade* é ilustrativo sobre a forma como é compreendido o trabalho docente. A formação docente torna-se eminentemente prática, ficando restrita à aquisição de habilidades. A proposta do ministro de criar cursos de treinamento para professores é condizente com tal perspectiva de educação, como se o professor fosse um simples aplicador de técnicas pedagógicas que podem ser facilmente aprendidas em algum curso ou, até mesmo, na televisão, através do TV Escola – também criado recentemente pelo Ministério da Educação.

A criação e ênfase no projeto Parâmetros em Ação também precisa ser questionada. Esse projeto foi instituído com a finalidade de intensificar a utilização, por parte dos docentes, dos PCNs. O governo deixa de problematizar os motivos que levam os docentes à não-utilização dos PCNs na escola. A formulação dessa reforma curricular encabeçada pelos PCNs não teve participação dos professores, tampouco das escolas. Eles foram convocados apenas para sua execução. Há de se avaliar ainda as condições e os recursos para

implementação dessa proposta nas escolas, de modo que se fosse além da apresentação de uma proposta pedagógica.

Esse processo é mais um exemplo de uma tradição dicotômica das políticas que, como afirma Rosa María Torres (1998), levou a ver a reforma educativa, e até a inovação educativa, como um eterno optar entre pares, o que dificulta a compreensão integral e sistêmica dos problemas e da mudança educativa. Segundo ela, é um erro ver a participação dos educadores só do ponto de vista da execução. Com isso, os problemas ali encontrados são vistos como problemas de execução e não de formulação política:

A qualidade e a validade de um plano de reforma educativa não se enraizam (...) no nível científico e na coerência técnica do documento, mas em suas condições de receptividade e viabilidade social, em contextos e momentos concretos. (Torres, 1998, p. 182)

Treinamento de professores, processos de avaliação, etc. vieram à tona na recente divulgação sobre um sistema de parceria educacional entre o Brasil e os Estados Unidos. Cinco áreas compõem o sistema de cooperação entre esses países:

investimentos em treinamento de professores, no estabelecimento de padrões educacionais e na melhoria dos processos de avaliação, em novas tecnologias, na ampliação do conhecimento dos alunos sobre o mundo através da expansão do intercâmbio educacional e no envolvimento da comunidade. (Souza e Rilley, 2001)

Note-se que o governo fala em treinamento de professores, sem se referir a sua formação inicial, o que demonstra o descaso do atual governo com o ensino superior. Segundo as recomendações do Banco Mundial, a responsabilidade por esse nível de ensi -

no deve ser deixada para a iniciativa privada. Cabe lembrar que está sendo analisado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados um projeto de lei que cria uma taxa a ser paga pelos estudantes que estudam em universidades públicas. Alunos recém-formados nessas universidades seriam obrigados a prestar serviço público por seis meses, recebendo salário mínimo. Quem não quisesse prestar o serviço seria obrigado a pagar 30 salários mínimos (R\$ 4.530,00). Para o ministro Paulo Renato, conforme o noticiado em reportagem da *Folha de S. Paulo*, a gratuidade do ensino superior é um assunto a ser discutido pela sociedade civil (Cruz, 2001). Ao lado dessa matéria, o jornal publicou uma nota divulgando que o Fundo Monetário Internacional (FMI) sugeriu, em relatório sobre políticas sociais do governo, que as universidades públicas brasileiras se tornem pagas. Segundo o FMI, a verba obtida poderia ser usada nos ensinos fundamental e médio.

Educação para a inclusão social?

O Ministro Paulo Renato tem declarado que o Brasil está praticamente chegando ao índice de 100% de crianças na escola (Souza, 2001a). Para isso, foi implementado o Programa Bolsa-Escola, o qual concede apoio financeiro a famílias carentes –cuja renda *per capita* não seja superior a R\$ 90,00 – para a permanência das crianças no ensino fundamental. A família receberá quinze reais por mês por filho, com idade entre 6 e 15 anos, matriculado e freqüentando o ensino fundamental regular, podendo ser atendidas até três crianças de uma mesma família. Desse modo, o programa visa “a plenitude da política do Estado de alcançar a universalização do ensino com qualidade, como também a ampliação do horizonte econômico, cultural e social da população situada abaixo da linha da pobreza”? Será que quinze reais mensais são suficientes para, como declarou o presidente Fernando Henrique Car-

doso em rede nacional, garantir a todos condições iguais de acesso a uma educação de qualidade?

Afirmou ainda o ministro Paulo Renato: “O outro grande desafio, agora que praticamente todas as crianças estudam, é melhorar a qualidade do nosso ensino” (Souza, 2001a). Como será garantida a qualidade do ensino? Este artigo ponderou diversas medidas adotadas nesse sentido, finalizo-o, portanto, questionando a viabilidade dos objetivos almejados com esse tipo de intervenção, bem como seus possíveis efeitos.

Em primeiro lugar, os dados quantitativos apresentados pelo governo, vistos por si mesmos, não são suficientes para uma análise sobre os efeitos dessa expansão. Ainda que a expansão garanta o ingresso de um maior número de pessoas em instituições de ensino, as condições de acesso e permanência nas mesmas são diferentes. O fato de pessoas que anteriormente não tinham acesso ao ensino básico passarem a tê-lo não significa que todos estejam tendo condições iguais de acesso a uma educação de qualidade. A expansão do ensino no Brasil precisa ser analisada em relação a diversos fatores, e levando-se em conta a variação de seus efeitos em contextos diferenciados.

Além disso, a melhoria da qualidade é medida por resultados, por números. Assim, intervenções são feitas no sentido de aprimorar os resultados e os índices de rendimento escolar. Todavia, há de se questionar até que ponto qualidade educativa pode ser medida por índices de desempenho. O ensino em sala de aula e todo o aprendizado dentro de uma escola vão além do que esses indicadores são capazes de medir por meio do rendimento dos alunos

No modelo de educação adotado, a escola é assemelhada à empresa. Os fatores do processo educativo, segundo José Luís Corragio

7 . Disponível em www.mec.gov.br/home/bolsaesec/, acesso em 15.06.01.

(1996), são vistos como insumos e a eficiência e as taxas de retorno como critérios fundamentais de decisão. A análise econômica tornou-se a principal metodologia para a definição de políticas educativas.

Rosa Torres (1996) também destaca que a educação passou a ser analisada com critérios próprios do mercado, e a escola é comparada a uma empresa. As propostas do BIRD para a educação são feitas, de acordo com a autora, basicamente por economistas, dentro da lógica e da análise econômica. A relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais, com base nas quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a própria qualidade.

O ensino resume-se a um conjunto de insumos (*inputs*) que intervêm na caixa preta da sala de aula – o professor sendo mais um insumo – e a aprendizagem é vista como o resultado previsível da presença (e eventual combinação) desses insumos. (Torres, 1996 p. 140)

Esse tipo de análise deixa transparecer, segundo ela, uma compreensão e um conhecimento insuficiente do ato educativo.

Acredita-se ainda, como afirmou o presidente do BIRD, James Wolfensohn (1999), que esse tipo de investimento e de perspectiva educacional vá criar oportunidades para que as pessoas pobres se desenvolvam, de modo que se alcance justiça social e estabilidade econômica. Em outras palavras, como afirmou nosso ministro da Educação,

é no campo da educação que está se decidindo a sorte do próprio país e o seu papel no mundo. As diferenças de renda no Brasil (...) estão diretamente associadas às diferenças de escolaridade, e estas refletem e perpetuam as nossas seculares desigualdades raciais. (Souza e Riley, 2001)

O grande desafio está, portanto,

na preparação das crianças e jovens para as transformações que virão no século XXI. Rápidos avanços tecnológicos, uma economia global interdependente e uma contínua mudança social marcarão suas vidas. Deve-se oferecer às crianças e jovens uma educação que lhes permita exercer as profissões do futuro e aproveitar os benefícios de viver em uma sociedade democrática. (Souza e Riley, 2001)

Todo esse otimismo em relação aos efeitos da educação é problematizável. A prioridade é dada à educação básica, cabendo ao setor privado outros investimentos, como no ensino superior. Acreditar que a oferta de um ensino básico garantirá, a todos, oportunidades iguais no mercado de trabalho e na vida social é uma grande ilusão. Com esse tipo de investimento, há uma segmentação da população entre aqueles que só dispõem dos serviços básicos e os que obtêm serviços mais amplos.

Com isso, afirma José Corragio (1996), há uma redistribuição dos serviços públicos dos setores médios para os pobres, acompanhados de uma redução da qualidade e da complexidade. As diferenças entre escolas se ocultam sob a aparência de um mesmo certificado de aprovação. Segundo o autor é uma falácia o fato de que a educação básica vá garantir acesso ao mercado de trabalho. Seria necessário, outrossim, um desenvolvimento que garantisse crescimento das demandas por trabalho, o que exigiria investimentos em outros níveis de educação, em outros setores econômicos, assim como em outras instituições além do mercado.

Essa questão remete-me a uma pesquisa desenvolvida por Pierre Bourdieu e Patrick Champagne (1998) sobre a crise da instituição escolar na França após as transformações do ensino nos anos 1950, quando categorias até então excluídas passaram a ter acesso à escola. Essa “democratização” do ensino produziu novas formas de exclusão. O processo de elimina-

ção foi adiado e diluído no tempo, e a instituição escolar passou a ser habitada por excluídos potenciais, enfrentando, assim, as contradições e os conflitos associados a uma escolaridade sem outra finalidade que ela mesma. Os autores destacam a importância de se mostrar como, apesar das mudanças no ensino, manteve-se uma estrutura de distribuição desigual dos proventos escolares e de seus benefícios correlativos. Percebeu-se que não era suficiente ter acesso ao ensino secundário para ter sucesso nele e que não era suficiente ter sucesso nele para ter acesso a certas posições sociais.

A escola, para Jean-Claude Passeron (1991), já não tem mais “a bela simplicidade da oposição entre êxito e exclusão”. Passeron mostra que, quando pessoas anteriormente excluídas passam a ter acesso à escola, há uma simultânea transformação da própria estrutura escolar e de todo o sistema das relações entre certificação escolar e estrutura de classes, de modo que os efeitos da primeira transformação tendem a ser minimizados. Para ele, há de se pensar no

efeito pelo qual a origem social faz sentir sua influência ao longo de toda a carreira profissional dos indivíduos, determinando sobre o mercado de emprego (e sem dúvida sobre outros) um destino diferente para diplomas equivalentes. (p. 82)

Um mesmo diploma traz sempre maiores vantagens a favor do diplomado originário

das classes superiores. Em outras palavras, o *capital social* não se converte integralmente em *capital escolar*, mas proporciona a este um rendimento diferente, dependendo da combinação entre eles. O autor finaliza sua análise levantando a hipótese de que, com a democratização do ensino, haveria uma revalorização do *capital social* e simultânea desvalorização do *capital escolar*; em outras palavras, um declínio do papel da escola na mobilidade ascendente por causa da expansão escolar.

Assim, no que se refere à escola, além do acesso, há que se mudar as estratégias de ação pedagógica, enfrentando os mecanismos, internos à escola, de seletividade e exclusão. Essa questão, no entanto, não tem sido problematizada pelo Ministério da Educação.

Parece-me que a “democratização” do ensino no Brasil também está produzindo seus excluídos do interior. Não apenas excluídos do interior da escola, mas também excluídos do interior da vida social. O acesso à educação básica talvez consiga desenvolver capacidades básicas para satisfazer a demanda do mercado por trabalhadores flexíveis que possam facilmente adquirir novas habilidades. Isso talvez os inclua em determinados setores do mercado de trabalho, de modo a garantir um maior controle e estabilidade social. No entanto, parece que não estamos indo além de incluir novos excluídos no interior da vida social.

Referências bibliográficas

- BONAMINO, Alicia M. C. de. *O sistema nacional de avaliação da educação básica* referências, agentes e arranjos institucionais e instrumentais. Rio de Janeiro; 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. In: BOURDIEU, P. (Coord.) *Amiséria do mundo* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BRASIL. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional* nova LDB. (Lei nº. 9.394). Rio de Janeiro: Qualitymark/DUNYA Ed., 1998.
- CORRAGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI,

- L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais* São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 75-124.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil* Proposta de governo. Brasília: [s. n.], 1994. 300p.
- CURY, C. J. Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* Brasília, 1998.
- _____. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 4-17, maio/ago. 1996.
- CRUZ, Ney H. Projeto prevê que aluno preste serviço público. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 03.02.2001, p. C4.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.) *Política educacional* impasses e alternativas. 2ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 85-122.
- FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia M. C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132. nov. 1999.
- GOIS, Antônio. Educação: piora qualidade do ensino nas particulares. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 28.11.2000.
- LA ENSEÑANZA superior: las lecciones derivadas de la experiencia. [s.l.]: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1995.
- LAUGLO, Jon. Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 100, p. 15-39, mar. 1997.
- MIRANDA, M. G. Novo paradigma e políticas educacionais na América Latina. *Cadernos de Pesquisa* São Paulo, n. 100, p. 49-46, mar. 1997.
- PARAGUASSÚ, Lisandra. Municípios receberão R\$ 230 anuais por aluno. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 14.03.2001. p. C3.
- PASSERON, Jean-Claude. O mapa e o observatório. Alguns problemas atuais da pesquisa em Sociologia da Educação. *Teoria & Educação* Porto Alegre, n. 3, p. 69-88, 1991.
- ROSSI, Clovis. Cobertor curto: Sai relatório 2000 sobre a situação econômica e social em 174 países. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 29.06.2000 Qualidade de Vida – Especial.
- SOUZA, Paulo Renato. Às mães dos estudantes brasileiros. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 13.05.2001.
- _____. Conquistas e desafios da educação. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 15.04.2001.
- SOUZA, Paulo Renato; RILEY, Richard. Educação além das fronteiras: Brasil e EUA estão eliminando as lacunas existentes na história, na cultura e no desenvolvimento. *Folha de S. Paulo* São Paulo, 07.01.2001, p. A3.
- TORRES, Rosa María. Tendências da formação docente nos anos 90. In: WARDE, M. J. (Org.) *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC-SP, 1998. p. 173-191.
- _____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais* São Paulo: Cortez Ed./Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 125-194.
- WOLFENSOHN, James. A vez dos pobres. Entrevista a Alexandre Mansur. *Veja* São Paulo, 01.12.1999.

Recebido em 05.09.2001

Aprovado em 19.12.2001

Helena Altmann é doutoranda em Educação na PUC-Rio. Mestre em Educação pela UFMG, com a dissertação *Rompendo fronteiras de gênero: marias (e) homens na Educação Física* 1998, é autora, entre outros trabalhos, de "Orientação Sexual nos PCNs", *Revista de Estudos Feministas* 2001, e "Marias (e) homens nas quadras: sobre a ocupação do espaço físico escolar", *Educação e Realidade* 1999.