

O Banco Mundial no campo internacional da educação

Marcela Pronko

É tentador pensar no neoliberalismo como uma arquitetura reguladora global imposta de cima para baixo.

Robertson, 2012

O processo de neoliberalização, iniciado na década de 1970, recolocou a economia de livre mercado como o modo dominante de organização da vida política e social em grande parte do mundo. Os estudos críticos do neoliberalismo se multiplicaram na década de 1990, sistematizando informações sobre seus efeitos socialmente devastadores, apontando suas implicações e questionando seus fundamentos. Na América Latina, a crise da dívida contribuiu, particularmente, para a construção de uma percepção dos organismos financeiros internacionais, notadamente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como os grandes vilões do processo. Nessa perspectiva, ambas as instituições, denominadas “as gêmeas de Bretton Woods” (Pereira, 2010), por meio da férrea imposição de condicionalidades econômicas aos endividados países “em desenvolvimento”, teriam tido a capacidade de moldar, quase que unilateralmente, novos arranjos institucionais no interior de cada Estado nacional, no sentido de diminuir o papel do Estado e favorecer as instituições de livre mercado.

Trabalhos mais recentes apontam para a atuação ideológica e política dessas organizações, assumindo até um caráter mais importante que sua atuação financeira

(Pereira, 2010) no processo de difusão e convencimento dos princípios que orientam a neoliberalização (Harvey, 2008). Na área específica da educação e no caso específico do BM, alguns autores começam a problematizar a atuação do organismo, situando-o no conjunto de organizações nacionais e internacionais (governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privadas) que dão suporte, formulam, reformulam e disseminam suas orientações de política, mostrando a complexa trama de interesses que informam sua atuação (Robertson, 2012; Robertson e Verger, 2012; Mundy, 2007).

Essa perspectiva é fundamental para superar o duplo equívoco de pensar a atuação do BM como uma intervenção de fora para dentro (portanto, uma sobredeterminação do âmbito internacional sobre o nacional) e como uma imposição unilateral da qual os governantes locais seriam vítimas. Não que essas interpretações não possam ser verdadeiras para casos particulares em que o componente de coerção externa é real e violentíssimo, mas elas obscurecem a complexidade de relações e a capilarizada malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo que perpassa todos os âmbitos da nossa vida, tornando-se hegemônica.

Embora este artigo não se proponha a expor, de maneira pormenorizada, essa complexa malha de relações (o que seria impossível pelo caráter ainda incipiente da pesquisa sobre o tema), ele se constrói a partir da consideração dessa perspectiva, qual seja a de que ainda que centrada na atuação do BM, essa atuação nunca é isolada e pontual, nem se impõe como agenda externa para o conjunto dos países onde atua.

Nesse sentido, o artigo pretende situar o BM no campo internacional da educação, tentando mostrar suas articulações com outras agências internacionais, notadamente do sistema das Nações Unidas, assim como com organizações não governamentais e privadas, na definição do que deve ser e como deve funcionar a educação nos quatro cantos do mundo. Para isso, iniciamos com um breve histórico da atuação do BM no campo internacional da educação. Posteriormente, centramo-nos na redefinição contemporânea da agenda educacional do Grupo Banco Mundial (GBM), marcada inicialmente pela redefinição da compreensão da relação entre Estado e sociedade, destacando a atuação do braço do grupo orientado a dinamizar o setor privado, a Corporação Financeira Internacional (CFI). Finalmente, descrevemos e analisamos a Estratégia 2020 para a Educação, elaborada e publicada em 2011 pelo GBM, que marca a passagem da proposta de “Educação para Todos” para a de “Aprendizagem para Todos”.

A atuação do Banco Mundial no campo internacional da educação

Diversos autores coincidem em apontar ter sido na década de 1960 que o BM começou a financiar projetos educacionais, principalmente nos chamados “países em desenvolvimento”. A diretriz que informava essa atuação estava relacionada à provisão de mão de obra qualificada capaz de sustentar e desenvolver os investimentos em infraestrutura que o Banco apoiava nesses países, e baseada conceitualmente na

perspectiva de criação de “capital humano”. Assim, os investimentos em educação enfocaram principalmente, até a década de 1980, a difusão da educação técnica e profissional assim como o ensino médio, promovendo a implantação, nesse nível de ensino, da chamada “educação diversificada” (Mundy, 2007).

A criação de um Departamento de Educação dentro do BM na década de 1960 e a contratação de profissionais da educação¹ para fazerem parte do mesmo na década seguinte balizaram o desenvolvimento dos primeiros documentos específicos para a área e a progressiva consolidação do BM como uma agência importante para a orientação de políticas educacionais nos países em desenvolvimento. Se, na década de 1970, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) possuía ainda a capacidade de desafiar a posição do banco no âmbito da educação (Heyneman, 2007), na década seguinte a redefinição da política externa estadunidense e o conflito particular que esse país manteve com a agência mudariam substantivamente o panorama.

Embora o BM e o FMI façam parte formalmente do conjunto de organismos que conformam o Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), sua inserção sempre foi conflitiva e diferenciada. Toussaint (2007) registra o processo que culminou em 1947 com a ratificação de um acordo que conferia para ambas as agências o estatuto de organismos especializados da ONU, mas permitindo-lhes funcionar, de fato, como “organizações internacionais independentes”. As relações do BM com o Sistema ONU sempre estiveram mediadas pelas posições e imperativos da política externa dos Estados Unidos e pelas necessidades de reconhecimento de Wall Street, que apontava, com desconfiança, o caráter igualitário do poder de voto (um país = um voto) na maior parte das instâncias deliberativas e das organizações do sistema como uma possibilidade de interferência política nas orientações econômicas.

O processo de descolonização de Ásia e África nas décadas de 1960 e 1970 e a progressiva integração dos novos países ao Sistema ONU em tempos de Guerra Fria; a criação do Movimento dos Países Não Alinhados em 1961 e sua diretriz de fortalecer as Nações Unidas como espaço de cooperação e democratização das relações internacionais; e a proposta de criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei),² impulsionada por esse movimento e discutida na Assembleia Geral da ONU em 1974, alteraram a correlação de forças no seu seio, reconfigurando a posição dos países mais ricos, destacadamente, os Estados Unidos. Siqueira (2004a) registra, adicionalmente, que a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) e as sucessivas crises petrolíferas, a derrota dos Estados Unidos no Vietnã, assim como os crescentes movimentos anti-intervencionistas na década de 1970, “levaram os países mais ricos a adotar uma postura de enfraquecer as Nações

¹ Segundo Heyneman (2007), até 1974 o setor educacional do BM estava estruturado basicamente por economistas que planejavam a educação tendo como parâmetro principal a provisão de mão de obra. A incorporação, nesse ano, de cientistas da educação se orientou para fornecer suporte à análise dos currículos no sentido de torná-los mais práticos.

² A nova ordem econômica internacional previa “mais cooperação, trocas, solidariedade entre os países, além de respeito à soberania e às diferenças sociais, culturais, religiosas, políticas, e o fim do apartheid, de colonialismos e de neocolonialismos comerciais” (Siqueira, 2004a, p. 146).

Unidas e suas instituições, via redução de recursos, principalmente a partir da década de 1980” (Siqueira, 2004a, p. 147). A contrapartida desse movimento foi o fortalecimento das instituições de Bretton Woods, o FMI e o BM.

Nesse contexto, resulta de particular interesse compreender a relação do BM com a Unesco, como instituição do Sistema ONU destinada a

[...] contribuir para a paz e para a segurança, promovendo a colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, para fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são afirmados para os povos do mundo pela Carta das Nações Unidas, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião. (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2002)

Diversos autores apontam a tensa relação entre os Estados Unidos e a Unesco praticamente desde a sua origem. Frau-Meigs (2005) registra que, durante a era McCarthy, por exemplo, a Unesco foi considerada e denunciada como “ninho de comunistas”. Pouco depois, o ingresso nela da União Soviética, em 1954, e de dezenove estados africanos, em 1960, alterou a composição de forças internas do organismo, favorecendo a mudança de enfoque de um “multilateralismo redistributivo” para a proposição de uma “nova ordem econômica internacional” (Mundy, 2007).

Em 1960, a Unesco declararia a educação sua maior preocupação, promovendo uma série de congressos regionais que balizaram os objetivos de expansão internacional, gerando as primeiras demandas de financiamento setorial para o BM. Nos anos 1960, segundo Mundy:

A Unesco tinha se convertido no principal mediador entre as demandas de financiamento internacional dos países em vias de desenvolvimento e os recursos para o desenvolvimento então disponíveis para os governos ocidentais através das Nações Unidas, os programas bilaterais de ajuda e o Banco Mundial. (2007, p. 129; nossa tradução)

A difusão de uma ideologia que ligava fortemente educação e desenvolvimento não foi tarefa apenas da Unesco. Outros organismos tiveram enorme importância: o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as grandes fundações norte-americanas (Ford, Rockefeller e Carnegie, principalmente), além do próprio BM. Foi a difusão dessa ideologia que permitiu à Unesco tornar-se, também, ponto nodal de articulação com outros organismos internacionais relacionados à educação, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Segundo Mundy, “cada vez mais, o compromisso

fundacional da Unesco com a educação como direito básico universal ia se imbricando mais profundamente na linguagem do planejamento nacional e da modernização econômica” (2007, p. 130; nossa tradução).

Entretanto, a ênfase do organismo na alfabetização e na educação pública para todos não constituía unanimidade no campo internacional da ajuda para o desenvolvimento. Até o início dos anos 1970, a assistência internacional para a educação permaneceu centrada no ensino médio, técnico e superior, vinculados de forma direta aos processos nacionais de modernização, com preferência crescente, por parte dos países do capitalismo central, para os canais bilaterais de assistência.

De fato, a década de 1970 marcou o afastamento e até a contraposição de concepções sobre o que devia promover-se no campo internacional da educação, o que se refletiu na mudança de estratégias para as agências envolvidas. A crescente canalização, via BM, de recursos para assistência à educação por parte dos Estados Unidos deflagrou a oposição da Unesco à atuação do banco na definição de orientações para educação (Heyneman, 2007). O conflito entre ambas as agências estava só começando.

Em 1974, o Congresso norte-americano suspendeu a contribuição financeira do país à Unesco (correspondente a 22% do seu orçamento) como retaliação pelo reconhecimento pela Unesco da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e pela condenação à atuação regional do Estado de Israel feita pela instituição. O ápice do conflito foi a retirada dos Estados Unidos da organização, anunciada em 1984 e efetivada no ano seguinte, sob a alegação de “politização externa” e “hostilidade endêmica para as instituições de base de uma sociedade livre”, particularmente, imprensa livre, mercados livres e direitos individuais (Frau-Meigs, 2005, p. 102). À época, o diretor-geral da Unesco era o senegalês Amadou-Mahtar M’Bow, encarado como representante do Movimento dos Países Não Alinhados e acusado pessoalmente pela falta de transparência, pelo clientelismo e pela politização excessiva da organização. Os Estados Unidos exigiam, para não se retirar da Unesco, que a administração financeira da agência fosse entregue aos principais donatários, que se definissem novos procedimentos de voto, que se abandonassem alguns programas considerados “demasiado politizados” e que fossem aplicadas restrições orçamentárias à organização (Frau-Meigs, 2005, p. 102).

No fundo, as reivindicações dos países do Terceiro Mundo, canalizadas pela Unesco na década de 1970, particularmente a proposta de uma nova ordem econômica internacional, que se refletia na nova ordem mundial da informação e comunicação (Nomic),³ resultavam inaceitáveis para a agenda neoconservadora que o presidente Ronald Reagan tentava levar adiante desde o governo dos Estados Unidos. A retirada desse país da Unesco foi seguida, no ano seguinte, pela retirada do Reino Unido e de Singapura, o que teve forte impacto no já reduzido orçamento da instituição,

³ Proposta surgida a partir da difusão do chamado Relatório MacBride (1980), que identificou problemas estruturais nos fluxos internacionais de comunicação, apontando para desequilíbrios nos fluxos de informação, acesso e controle. Ver Frau-Meigs, 2005.

acentuando a enorme distância entre o amplo mandato da Unesco e seus modestos recursos (Mundy, 2007). Ainda segundo essa autora:

Na década de 1990, todo rastro das demandas radicais dos anos 1970 havia desaparecido das políticas da Unesco e a organização começou a colocar maior ênfase e funcionalidade no trabalho amplo em educação, como exigiam os membros do norte das Nações Unidas. (2007, p. 142; nossa tradução)

A retirada formal dos Estados Unidos da Unesco não significou, entretanto, uma ruptura absoluta. Um grupo de observadores desse país foi instituído para controlar as atividades da instituição, particularmente do seu escritório de Paris, e contribuições orçamentárias voluntárias estadunidenses reforçaram uma política de “participação seletiva”, na qual tiveram papel destacado algumas organizações não governamentais (ONGs) alinhadas à estratégia geopolítica norte-americana (Frau-Meigs, 2005).

Paralelamente ao fomentado declínio da Unesco, o BM passou a ganhar protagonismo crescente no campo internacional da educação, configurando-se, já no final dos anos 1970, como o maior provedor de recursos para o desenvolvimento educacional, como se observa no quadro 1.

Quadro 1. A expansão do multilateralismo educacional – 1965-1995 (em milhões de dólares norte-americanos constantes de 1994).

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Ajuda educativa bilateral (países da OCDE)	3.412,5	3.628,8	4.038,1	5.962,4	4.596,9	4.073,4	3.985,0
Empréstimos educacionais do BM	230,3	409,5	636,9	772,9	1.785,3	1.663,6	1.923,7
Unesco							
Orçamento regular total	329,1	355,1	469,8	532,7	721,4	423,8	417,9
Programas educacionais	79,2	114,0	162,2	137,0	169,3	81,7	89,3
Apoio extra para programas educacionais	nd	nd	nd	nd	nd	83,3	94,2
Unicef	nd	51,8	71,1	60,4	62,3	63,8	78,0

nd: não disponível.

Fonte: Mundy, 2007, p. 152.

Nesse período, que se estendeu por vinte anos, a relação entre Unesco e BM transitou de tentativas de conciliação de posições à colaboração aberta (Mundy, 2007; Calderón, Pedro e Vargas, 2011). No início dos anos 1970, a Unicef e o Pnud também

ganharam destaque no campo internacional da educação, moldadas pelas demandas dos seus donatários principais, particularmente de alguns países da OCDE.⁴ Essas demandas se estruturavam com base no enfoque das “necessidades humanas básicas” que, diferentemente da assistência para o desenvolvimento fomentada até então, com ênfase na modernização, colocavam como eixo programas orientados para a oferta de serviços sociais básicos que atendessem principalmente os pobres. Esse enfoque foi particularmente incisivo nas intervenções relacionadas à saúde, ainda que, em menor medida, também balizasse a atuação dessas agências no campo da educação.

Nesses anos, o BM também reorientou sua atuação por meio do enfoque de “assalto à pobreza”, baseado na diretriz de “redistribuição com crescimento” (Mundy, 2007; Pereira, 2010), o que pode ser entendido em parte como resposta à reorientação dos pressupostos da atuação dos outros organismos internacionais e, ainda, como resposta à proposta da Noei. A nova diretriz do banco acentuou o investimento nas capacidades produtivas dos pobres, principalmente mediante projetos de desenvolvimento rural. Nessa estratégia, a educação era considerada uma ferramenta importante, o que pode explicar o crescente interesse do BM pela educação primária e pela educação não formal, assim como os progressivos aumentos dos empréstimos educacionais.

Segundo Mundy, a década de 1980 marcaria o declínio do “multilateralismo redistributivo” e a ascensão de novas formas de multilateralismo, de caráter mais defensivo e disciplinador, dando origem a novos agentes e estratégias no campo internacional da educação. A crescente importância da OCDE na definição de orientações de política e indicadores educacionais constitui um bom exemplo disso. O primeiro congresso de ministros da educação da OCDE foi realizado em 1978; desde então, a organização vem se consolidando como “foro central de coordenação de política educacional entre os países capitalistas avançados e [...] fonte principal de estatísticas educacionais multinacionais e de pesquisa” (Mundy, 2007, p. 144; nossa tradução). Duas iniciativas da OCDE lançadas nos 1970 tornar-se-iam estruturantes na definição de orientações de política educacional nas décadas seguintes, consolidando a posição da organização no cenário internacional: a ênfase na “aprendizagem continuada”, entendida originalmente como “educação permanente” e traduzida posteriormente como “educação ao longo da vida”, e a comparação entre países por meio de indicadores educacionais, favorecendo políticas de avaliação da qualidade de reconhecimento internacional, como a prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, do inglês Programme for International Student Assessment), e a construção de indicadores de desempenho (Jakobi e Martens, 2007).

Entretanto, na década de 1980, o processo de neoliberalização se encontrava em pleno desenvolvimento, tanto nos países centrais quanto na periferia do capitalismo,

⁴ No caso da Unicef e do Pnud, por se tratarem de programas da ONU mais vinculados a serviços, que não contam com assembleias-gerais representativas, ambas organizações são mais permeáveis às orientações dos países que, através de doações voluntárias, financiam suas atividades (Mundy, 2007).

e a nova agenda mundial redefinia os rumos das orientações estratégicas dos organismos internacionais para a educação. Nesse novo contexto, a estratégia de “assalto à pobreza” se reconfigurava com base nos imperativos da reforma do Estado e na abertura das economias periféricas ao mercado mundial. Assim, a promoção da educação básica ganhava novos contornos, transformando-se, posteriormente, na estratégia da “Educação para Todos”:

Foi basicamente sob os auspícios do Banco Mundial que se reformulou nos anos 1980 o apoio geral multilateral para a educação básica herdado dos anos 1970 a fim de encaixá-lo na ideologia neoliberal global e na estrutura da ordem mundial de fins do século XX. (Mundy, 2007, p. 145; nossa tradução)

O marco dessa reconfiguração foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtiem (Tailândia) no ano de 1990. A conferência foi uma iniciativa da Unicef,⁵ que ganhou adesão e patrocínio tanto do Banco Mundial quanto da Unesco, além de contar com a colaboração do Pnud. Participaram dela governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e personalidades do âmbito educativo do mundo todo. “Os 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada comprometeram-se a assegurar uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos” (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2002, p. 56).

Entretanto, educação para todos não significava a universalização da educação básica de maneira igualitária. Esse mote foi traduzido na política como uma configuração de ofertas diferenciadas de educação escolar, com foco particular nas populações pobres, dado que “a pobreza pode gerar um clima desfavorável para os negócios” (Leher, 1999, p. 26).

Se, por um lado, a extensão da educação básica, como estratégia de contenção social e reforço à segurança, deveria constituir o eixo da atuação governamental, o financiamento público à educação superior, por outro, deveria ser restringido em prol da eficiência e da eficácia do gasto público. Essa diretriz de política, encampada pelo BM na década de 1990, levaria à reconfiguração do campo da educação superior, transformado agora em educação “terciária”, espaço por excelência para a constituição de “quase-mercados”, mediante uma nova forma de gestão: a parceria público-privada em educação.

Enquanto essas novas orientações de política iam se configurando sob a direção do BM, os Estados Unidos retornaram à Unesco, em um novo contexto, em 2003. Após quase vinte anos de ausência, a organização tinha se reestruturado de acordo com as exigências norte-americanas. Seu diretor-geral à época, o japonês Koichiro

⁵ Segundo Mundy: “Jim Grant, diretor da Unicef, ideou a conferência mundial, que modelou a imagem do Congresso de Saúde de Alma-Ata dos anos 1970. [...] Grant acreditava que as mudanças na educação poderiam vir de uma série de soluções técnicas, despolitizadas e exportáveis, mais ou menos da mesma forma que a reidratação oral e a vacinação se converteram na chave do êxito multilateral em saúde nos anos 1970” (2007, p. 146; nossa tradução).

Matsuura, representava, em certa medida, esse alinhamento, sendo saudado pelo governo estadunidense pela “eliminação do desperdício” e “da ideologia antiliberal” da Unesco (Frau-Meigs, 2005, p. 108). A partir de então, a participação dos Estados Unidos se fez mais direta e incisiva, ocupando postos de direção em setores-chave relativos à informação e à educação.⁶

Embora a Unesco permaneça mais alinhada, trabalhando em franca parceria com o BM, o conflito persiste. Em outubro de 2011, sob a direção da búlgara Irina Bokova, a organização reconheceu a Palestina como Estado-membro da organização, hasteando pela primeira vez na história do Sistema ONU a bandeira daquela nação sem Estado no pavilhão institucional. Em represália, o governo dos Estados Unidos retirou sua contribuição financeira, deixando novamente a organização em aperto orçamentário.

A inflexão do BM: as parcerias público-privadas e a atuação da Corporação Financeira Internacional no campo educacional

A participação privada na educação não é certamente uma panaceia, mas se for sensivelmente regulamentada e devidamente incentivada, ela pode fornecer aos governos uma forma altamente eficaz e eficiente de cumprir as suas metas educacionais.

Fielden e LaRocque, 2008

O relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, intitulado “O Estado em um mundo em transformação”, constituiu um ponto de inflexão na redefinição estratégica da atuação do BM nas áreas sociais, dentre elas a educação. Esse relatório se dedica integralmente a pregar o “redimensionamento” do papel do Estado perante as novas condições e exigências “de um mundo em transformação”.⁷ Para isso, foi definida uma dupla estratégia: a) ajustar a função do Estado à sua capacidade; e b) aumentar a capacidade do Estado, “revigorando” as instituições públicas. Assim, para o BM, a primeira tarefa dos Estados era estabelecer bons fundamentos de política, traduzidos da seguinte maneira:

⁶ Entretanto, para Frau-Meigs, “o retorno não é prova de flexibilização, mas de endurecimento, como manifestam duas medidas imediatas: a implantação da Microsoft e o esvaziamento da Convenção sobre a Diversidade Cultural. A Unesco costuma estabelecer parcerias com o setor privado [...]. Para isso, realiza uma consulta aos Estados-membros, que se pronunciam sobre a natureza e a extensão do contrato. No caso da Microsoft, a entidade comercial foi imposta, sem consulta aos Estados, pela negociação direta com Matsuura. [...] O esvaziamento da Convenção sobre a Diversidade Cultural se traduz numa dupla estratégia retórica e jurídica. [...] As discussões de fundo tendem a anular a criação de um direito que compensaria os outros instrumentos existentes, especialmente os da propriedade intelectual e industrial, ambos protegidos pela OMPI [Organização Mundial da Propriedade Intelectual]” (2005, p. 110; nossa tradução).

⁷ “Como nos anos 1940, o foco atual sobre a função do Estado foi inspirado por acontecimentos excepcionais na economia global, que alteraram fundamentalmente o contexto em que os Estados atuam. A integração global das economias e a expansão da democracia reduziram a margem para formas de comportamento arbitrárias e inconstantes. Os impostos, as normas para investimento e as políticas econômicas devem corresponder cada vez mais aos parâmetros de uma economia mundial globalizada. A transformação tecnológica abriu novas oportunidades para desmembrar os serviços e atribuir um papel maior aos mercados. Essas mudanças trouxeram ao governo novos e diferentes papéis, não só como provedor, mas também como facilitador e regulamentador.” (Banco Mundial, 1997, p. 2)

No centro da missão de cada governo, encontram-se cinco tarefas fundamentais sem as quais é impossível obter um desenvolvimento sustentável, comum e capaz de reduzir a pobreza:

- Formar uma base jurídica;
- Manter políticas não distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica;
- Investir em serviços sociais básicos e infraestrutura;
- Proteger os grupos vulneráveis;
- Proteger o meio ambiente. (Banco Mundial, 1997, p. 4)

Além dessas tarefas, o BM afirma que não é preciso que o Estado seja o único provedor de serviços básicos, abrindo as portas para provedores privados competitivos em atividades até agora reservadas ao setor público. Assim, Estado e mercado não precisam ser considerados antagônicos na administração da sociedade, sendo a privatização a saída mais óbvia para esse processo. A reforma do Estado, definida no documento em suas orientações estratégicas, passa a ser a única saída das nações para se adequarem às novas condições mundiais.

Esses princípios foram traduzidos em novos discursos e estratégias de gestão denominadas a “nova gestão pública”, entendida como um “grupo de elementos que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público.” (Robertson e Verger, 2012, p. 1.136). A implantação da “nova gestão pública” sinaliza o avanço das ideias do livre mercado como base para o desenvolvimento.

Embora o relatório de 1997 tenha sacralizado o mantra da privatização, já difundido e aplicado extensivamente na periferia do capitalismo para o “enxugamento” da aparelhagem estatal, sua aplicação direta e descarnada em algumas áreas sociais, como saúde e educação, gerou alguns desconfortos governamentais e protestos sociais em várias partes do globo.

Robertson e Verger (2012) sustentam que a difusão das parcerias público-privadas em educação surgiu como uma alternativa mais palatável à privatização direta dos “serviços educacionais” promovida pelo BM. Como forma de mediação entre Estado e mercado, as parcerias público-privadas se colocavam como uma possibilidade que promovia o “melhor” das duas esferas, concentrando esforços para resolver, ao mesmo tempo, os problemas da concorrência internacional e do acesso da população aos serviços. O fomento desse novo formato de “gestão” da educação, difundido amplamente no final da década de 1990, envolveu uma extensa rede de organizações internacionais, a começar pela Unicef, além de outras agências do sistema das Nações Unidas, o BM, a OCDE e outros doadores internacionais para o desenvolvimento. Como apontam os autores:

A ideia das parcerias, portanto, parece agir como um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos e diferentes tipos de conhecimento, mas por intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização na e da educação. (Robertson e Verger, 2012, p. 1.141)

A proposta das parcerias público-privadas frutificou particularmente no nível educacional rebatizado como “educação terciária”, que compreendia, segundo a definição da OCDE, retomada pelo banco:

Um nível ou uma etapa de estudos posterior à educação secundária. [...] [esses] estudos se [efetivariam] em instituições de educação terciária como universidades públicas e privadas, institutos de educação superior e politécnicos, assim como em outros tipos de cenários como escolas secundárias, locais de trabalho, ou cursos livres através da tecnologia informática e grande variedade de entidades públicas e privadas. (Wagner, 1999, p. 135 apud Banco Mundial, 2003, p. ix)

A expressão “educação terciária” explicita a nova natureza da expansão do ensino na contemporaneidade, justificando a falência da educação pública superior preexistente (Neves e Pronko, 2008). Segundo o BM: “os países em desenvolvimento estão deixando de ter sistemas pequenos e elitistas para ter sistemas de educação terciária amplos. Em termos gerais, este processo de massificação tem retirado dos governos sua capacidade de financiamento, afetando a qualidade educativa” (Banco Mundial, 2003, p. 87). Assim, a diversificação do sistema educacional seria a melhor solução para os problemas de acesso (ou de massificação), atendendo tanto à diversidade de tipos de educação, materializados em uma variedade de instituições, quanto à flexibilidade da demanda.

A diversificação da oferta de educação terciária e a limitação dos recursos públicos para enfrentar essa demanda exigiriam o desenvolvimento dos “provedores privados de educação”, capazes tanto de atuar diretamente no provimento do serviço (instituições privadas de educação) quanto de gerir ou auxiliar o funcionamento de instituições públicas.⁸ O formato flexível e variado das parcerias público-privadas se adaptava perfeitamente à última opção, permitindo tanto a figura de contratos de gestão (gestão privada de instituições públicas) quanto o fornecimento de insumos (material didático, consultoria em sistemas de ensino, construção de prédios etc.) e a aplicação de políticas específicas de acesso, via subsídios públicos diversos (Fielden e LaRocque, 2008).

⁸ “O setor de ensino privado cresceu praticamente em todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A grande razão para essa expansão é a incapacidade das finanças públicas para manter o ritmo com a crescente demanda por educação superior. Outros fatores incluem a insatisfação com a qualidade da educação pública (ou seja, turmas grandes, ausência de professores e falta de livros e material de ensino), a existência de currículos e programas mais modernos e relevantes no setor privado, a politização da educação pública e as mudanças políticas favoráveis.” (Fielden e LaRocque, 2008, p. 3; nossa tradução)

Dentre as organizações responsáveis pela veiculação das parcerias público-privadas em educação, a Corporação Financeira Internacional (CFI)⁹ teve um papel de destaque, articulando esforços de diversos organismos e difundindo orientações de políticas elaboradas por um seletivo grupo de “consultores internacionais”, configurando uma rede de especialistas muito ativa na elaboração de publicações e produção de eventos, com participação de governantes, políticos, agências doadoras, funcionários de organizações internacionais e acadêmicos, que serviram como caixa de ressonância para a proposta.¹⁰

A CFI faz parte do GBM, tendo sido criada em 1956 com o objetivo de apoiar e financiar diretamente a expansão do setor privado em países pobres e de renda média (Pereira, 2010). Segundo o autor:

Embora os empréstimos que concede não dependam do aval governamental, a CFI atua fortemente junto aos Estados para catalisar recursos públicos, agilizar o trâmite legal dos negócios e emprestar o seu selo a determinadas iniciativas empresariais. Trata-se, portanto, de uma organização que atua em tempo integral no âmbito da intermediação de interesses públicos e privados. (2010, p. 65)

Esse papel de intermediação vem sendo magistralmente desenvolvido na promoção de um contexto regulatório adequado para a educação privada nas economias emergentes, particularmente a partir do ano 2000. Um dos documentos discutidos no Colóquio Internacional sobre Educação Privada (International Colloquium on Private Education), promovido pelo BM e pela CFI em 2008, redigido por John Fielden e Norman LaRocque, dois dos seus principais consultores, sistematiza as avaliações e propostas do organismo para a implantação de regulações nacionais capazes de atrair e fortalecer a atuação privada na educação. Partindo da constatação de que “a incapacidade das instituições públicas de educação, particularmente em países em desenvolvimento, para absorver um número crescente de estudantes de todos os níveis de ensino tem gerado o surgimento de escolas e instituições de ensino superior privadas” (Fielden e LaRocque, 2008, p. 1; nossa tradução), os autores se propõem a explorar os benefícios potenciais do incremento da participação privada na educação.

Uma das principais vantagens da participação privada em educação tem a ver, precisamente, com a flexibilidade:

Prestação privada de educação vem em muitas formas e tamanhos: escolas e instituições “formais” de ensino superior privadas, os chamados

⁹ International Finance Corporation (IFC). Optamos, neste artigo, por utilizar a sigla da instituição em português, embora nos documentos traduzidos do inglês apareça ainda a sigla IFC, indicando sua equivalência.

¹⁰ Para uma descrição mais detalhada da atuação dessa rede de especialistas, ver Robertson e Verger, 2012.

“cursinhos”, faculdades que preparam os alunos para os exames nacionais, escolas informais e comunitárias, serviços de tutoria individual e provedores baseados na internet. O mercado de educação caracteriza-se por uma diversidade de prestadores de serviços, incluindo instituições sem fins lucrativos e religiosas [...]. (Fielden e LaRocque, 2008, p. 2; nossa tradução)

Essa flexibilidade permite que os prestadores privados de educação se adaptem às necessidades e circunstâncias de cada economia, oferecendo aos governos uma colaboração preciosa para cumprir com as suas obrigações de assegurar educação de qualidade para a sua população:

Os governos têm a obrigação de assegurar que seus cidadãos recebam uma boa educação, independentemente de quem a forneça. No caso das escolas públicas, isso significa que os mecanismos devem estar no local para garantir que pessoal docente, instalações, equipamentos e materiais sejam da melhor qualidade *que possa ser fornecida com os fundos disponíveis*. No caso de fornecimento do setor privado, aplicam-se os mesmos princípios, com a necessidade de desenvolver instrumentos de monitoramento e controle, para garantir que a prestação de ambos os setores, público e privado, seja *da mais alta qualidade possível*. (Fielden e LaRocque, 2008, p. 4; nossa tradução, grifos nossos)

A premissa geral que orienta as propostas dos autores é a de que, embora a educação possa ser compreendida como um bem público, ela é, antes de mais nada, um serviço de responsabilidade do Estado, no que diz respeito à sua regulação e asseguramento, mas que pode ser fornecido por provedores tanto públicos quanto privados. Em sintonia com o tratamento da educação como serviço comercializável, proposto no âmbito do Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS), em negociação no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC),¹¹ a provisão privada de educação precisa de um entorno regulatório favorável, que combine na proporção adequada incentivo e controle, conforme descrito pelos autores:

A regulamentação do ensino privado deve procurar garantir a entrega de alta qualidade, e ao mesmo tempo incentivar o investimento – particularmente nos países em desenvolvimento, onde a necessidade é tão grande e os recursos do governo são limitados. Muitas vezes, a regulamentação governamental

¹¹ A OMC foi criada em 1995 e incorporou o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que rege o comércio mundial de bens materiais, com perspectivas de incorporação de novos acordos em áreas com expectativa crescente de lucros como conhecimento (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS), investimentos (Trade Related Investment Measures – TRIMS) e serviços (General Agreement on Trade in Services – GATS, ou Acordo Geral sobre Comércio e Serviços – AGCS). Esse último significa a incorporação “de diversos setores tradicionalmente mantidos e regulamentados pelo Estado como parte dos direitos sociais e subjetivos do cidadão, fruto de anos de luta e de conquista (educação, saúde, meio ambiente, saneamento, transporte etc.), e seu ordenamento sob a lógica do lucro, da oferta, da competição, características do pensamento liberal do ‘livre’-mercado” (Siqueira, 2004a, p. 55). Sobre o AGCS, ver também Siqueira, 2004b e Robertson, Bonal e Dale, 2007.

parece projetada para desencorajar o investimento privado, sem qualquer ganho proporcional na qualidade da educação. Uma característica comum do regime regulatório é que as políticas de financiamento dos governos geralmente favorecem a provisão pública sobre a provisão privada, apesar do impacto negativo na equidade e eficiência que isso pode ter no setor e da falta de qualquer lógica de política pública que justifique tal distinção. (Fielden e LaRocque, 2008, p. 5; nossa tradução)

A promoção de um marco regulatório adequado para a educação privada tem se tornado uma das tarefas principais da CFI na sua atuação setorial, particularmente com base no modelo de parcerias público-privadas. Desde 2001, a CFI e seus consultores têm publicado uma série de documentos nesse sentido, disponibilizados no sítio da corporação, que conta com uma página específica para orientar os investidores privados (Edinvest), fornecendo ferramentas diversas que servem também de guia para os governos. O *Handbook on PPPs and Education* (“Manual de parcerias público-privadas e educação”) constitui uma das publicações pioneiras nesse campo, balizando a orientação e os investimentos desse braço do BM na educação.

Sendo a educação terciária o setor educacional privilegiado para o estabelecimento de parcerias público-privadas e para o desenvolvimento da atuação privada no mundo todo, a América Latina e o Caribe se destacam como espaços particularmente promissores desse desenvolvimento. De fato, a região concentra quase um quarto dos compromissos financeiros da CFI, considerando o conjunto dos seus setores de atuação, embora nesse quadro os setores educação e saúde juntos representem um discreto 5% (ver gráfico 1). Segundo a CFI:

A América Latina e o Caribe (ALC) representam a maior parcela dos compromissos da IFC [CFI] – 24% no exercício financeiro de 2012 – com US\$ 5 bilhões em financiamento para 134 novos projetos do setor privado. Em 2012, a IFC [CFI] comprometeu US\$ 3,7 bilhões de recursos próprios nessa região e mobilizou mais US\$ 1,3 bilhão de parceiros. Sua carteira de US\$ 10 bilhões é administrada por mais de 200 funcionários em 16 países, e os Serviços de Assessoria Técnica executaram 79 projetos no valor de US\$ 81,6 milhões em 2012. Desde a sua primeira operação em 1956, com a Siemens do Brasil, a IFC [CFI] já emprestou e investiu mais de US\$ 30 bilhões na região e mobilizou US\$ 20 bilhões em empréstimos de parceiros. (Corporação Financeira Internacional, 2012, p. 3)

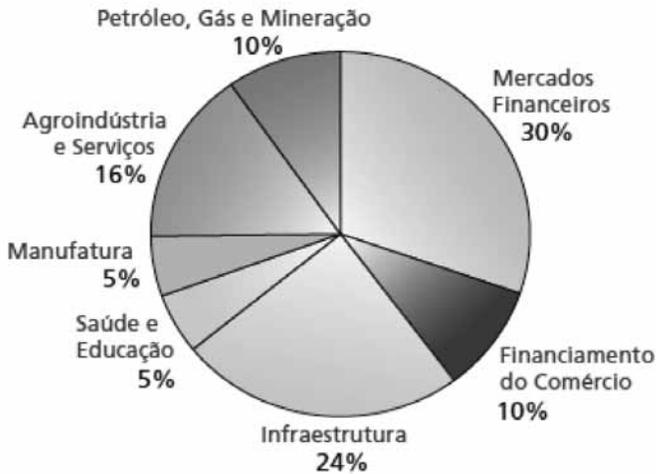


Gráfico 1. Compromissos da CFI na América Latina e Caribe por setores (US\$ 10 bilhões em 30 de junho de 2012).

Fonte: Corporação Financeira Internacional, 2012.

A atuação da CFI no campo da educação se deu, de forma maciça, a partir dos anos 2000, ampliando consideravelmente seus empréstimos na área e encampando a difusão das parcerias público-privadas como forma privilegiada de atuação.¹² Hoje o investimento em educação constitui estratégia prioritária do CFI, justificada nos seguintes objetivos:

- ampliar o acesso à educação de qualidade para grupos de média e baixa renda, aumentando, assim, a mobilidade social;
- introduzir formas inovadoras de financiamento/prestação de serviços;
- melhorar os padrões de qualidade e eficiência;
- facilitar o intercâmbio internacional de melhores práticas;¹³
- ajudar os alunos/instituições a obter acesso a financiamento;
- proporcionar oportunidades de trabalho para profissionais qualificados;
- complementar o setor público, a fim de atingir objetivos nacionais em matéria de educação. (Corporação Financeira Internacional, s.d.)

¹² Dentro das quatro prioridades estratégicas da CFI para América Latina, inclui-se no segundo item “Competição e inovação: abordar os gargalos de infraestrutura e logística aumentando as parcerias público-privadas e melhorando o clima de investimento; expandir a educação profissional e terciária; e apoiar novos setores e produtos, como o banco móvel” (Corporação Financeira Internacional, 2012, p. 3).

¹³ A expressão “melhores práticas” ou “boas práticas”, derivada do campo da gestão empresarial, foi adotada pelos organismos internacionais nos últimos anos, ligada à ideia de tomada de decisões baseadas em evidências, para designar um repertório de técnicas, procedimentos e soluções que favorecem a eficiência e a eficácia do processo, independentemente do contexto no ao qual se aplicam. No âmbito educacional, a utilização de “boas práticas” pressupõe a consideração do processo educacional, nos seus diversos componentes (gestão educacional, processo de ensino-aprendizagem, etc.) de forma isolada do conjunto da vida social. Por isso, na perspectiva desses organismos, a construção de um repertório de “boas práticas” pode ser uma ferramenta útil, sobretudo pela sua transferibilidade. Entendemos que essa noção constitui um ponto crítico da concepção epistemológica desses organismos que merece estudo crítico mais aprofundado. Para a análise de alguns aspectos dessa concepção, ver Verger e Bonal, 2011.

Embora discreta em relação ao total de compromissos assumidos para a região, a CFI constitui, hoje, o principal investidor multilateral em educação privada para países emergentes. E, do total de compromissos assumidos mundialmente com educação, a América Latina e o Caribe representam o mercado mais promissor, concentrando quase 60% do total de empréstimos. Dentro da região, o Brasil tem um papel de destaque, recebendo 40% do financiamento regional e quase um quarto (23%) do financiamento mundial, como pode observar-se na tabela 1.

Tabela 1. Investimentos da CFI na educação na América Latina (de 2000 até junho de 2012, em milhões de dólares).

País	Setor		Total
	Terciário	Outros	
Antígua e Barbuda	30,00		30,00
Brasil	155,07	44,21	199,28
Chile	56,49		56,49
Colômbia		8,00	8,00
Argentina	19,00		19,00
República Dominicana	20,00		20,00
México	95,55	6,5	102,05
Peru	55,51		55,51
Trinidad e Tobago	5,00		5,00
Uruguai	5,00		5,00
Total	441,62	58,71	500,33
Total mundial			849,43

Fonte: Elaboração própria com base em Corporação Financeira Internacional, [2013].

Entre as empresas educacionais “estrelas” financiadas pela CFI no Brasil, destacam-se a Estácio Participações,¹⁴ beneficiária de metade dos empréstimos concedidos no setor educacional no país, a Faculdade Maurício de Nassau¹⁵ e o Grupo Anhanguera.¹⁶ Essas empresas educacionais, controladas por grandes conglomerados financeiros, exemplificam de maneira magistral a tendência da chamada “internacionalização” do ensino superior verificada no Brasil nas últimas décadas, que transforma a educação superior em um grande “mercado do conhecimento”

¹⁴ Ainda segundo Tiradentes (2011), com dados compilados em 2010, o Grupo Educacional Estácio S.A. é controlada pela GP Investimentos, controladora também de rede de comércio varejista (Lojas Americanas), bancos e bebidas (Ambev-Imbev). Pelo menos oito instituições de educação superior estavam vinculadas ao grupo, com presença em 16 estados do Brasil e uma matrícula aproximada, em cursos presenciais (2009), de 187 mil estudantes.

¹⁵ A Faculdade Maurício de Nassau foi criada em 2003 e reconhecida como Centro Universitário pelo Ministério da Educação (MEC) em 2012. Desde 2008, esse centro universitário faz parte do maior grupo educacional do Nordeste, o Grupo Ser Educacional. Segundo Tiradentes (2011), é controlado pelo Cartesian Capital Group, que investe também nas áreas farmacêutica, de automóveis e de metais, entre outras. Vincula três instituições de educação superior, com presença em cinco estados brasileiros e uma matrícula estimada, em 2009, de 26 mil estudantes.

¹⁶ O Grupo Anhanguera Educacional é controlado pelo Banco Pátria e tem apresentado forte crescimento nos últimos anos. Vincula três instituições de educação superior, com presença em seis estados brasileiros e uma matrícula estimada, em 2009, de 148 mil estudantes (Tiradentes, 2011).

(Neves e Pronko, 2008), submetido à lógica da financeirização da economia por meio da proliferação de aquisições e fusões entre grupos educacionais, ditando as normas da política educacional contemporânea no país.

Em nome da diversificação das formas de educação superior prefigurada pela nova denominação de educação terciária, o mercado do conhecimento no Brasil se expande ao ritmo do crescimento e expansão do setor privado, cujas bases normativas começaram a ser desenvolvidas no âmbito nacional desde a década de 1990 e receberam um impulso governamental a partir de políticas de transferência de recursos públicos para o setor privado que proliferaram na primeira década deste século.

Entretanto, a privatização e a fragmentação da educação superior constituem só a ponta do *iceberg* da mais recente estratégia do BM para a educação.

Da “Educação para Todos” para a “Aprendizagem para Todos”

A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma simples razão: o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não do número de anos que passaram sentados numa sala de aula.

Banco Mundial, 2011, p. 3

A nova estratégia do GBM para a educação, lançada em 2011, denominada *Estratégia 2020 para a Educação: Aprendizagem para Todos. Investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento*, foi construída pelo organismo por intermédio de consultas com governantes, parceiros de desenvolvimento, estudantes, professores, pesquisadores, sociedade civil e representantes de negócios de mais de cem países, de acordo com a diretriz de participação adotada pelo BM nos últimos anos.¹⁷

O processo de consulta iniciou-se em fevereiro de 2010 e se estendeu até meados de 2011, incluindo duas fases de “diálogo” desenvolvidas mediante consultas *online* e reuniões presenciais de caráter nacional ou regional. Quatro tipos de “atores” foram chamados a participar da consulta: a) o *staff* do BM para o setor educação, cuja experiência, conhecimentos técnicos e as lições aprendidas ao longo da sua atividade foram considerados essenciais para o desenho da estratégia; b) o *staff* do BM ligado ao desenvolvimento setorial de outras áreas de atuação com interesse

¹⁷ Nos últimos anos, em resposta aos questionamentos recebidos acerca da sua atuação recente, a construção de documentos de estratégia do BM, orientadores de política, tem incorporado processos mais ou menos amplos de consulta, sobretudo com parceiros alinhados, que buscam conferir legitimidade ao processo e ao resultado. Por sua vez, e como parte da sua diretriz de transparência, processo e produto são publicizados. No caso do documento em tela, o processo de consulta pode ser reconstruído em página web específica, que inclui o cronograma de reuniões e a lista nominal dos participantes de cada uma delas, assim como um breve relatório dos principais pontos abordados e das conclusões alcançadas. Ver: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22490522~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html>

direto ou indireto no tema, considerado relevante para a introdução de problemáticas transversais¹⁸ capazes de articular as estratégias propostas pelo GBM; c) os países clientes, representados pelas equipes governamentais, mas também pelos “doadores, parceiros e grupos da sociedade civil” (Banco Mundial, 2010, p. 4) capazes de indicar o que os países querem e valorizam do banco; e d) os “parceiros globais”, entendidos como os doadores bilaterais, as organizações internacionais, as ONGs internacionais, os representantes dos sindicatos de professores e grupos de jovens, e grupos do setor privado, como fundações privadas engajadas no trabalho de educação e organizações patronais, todos eles importantes para definir os rumos da colaboração nos caminhos futuros do setor educação.

A nova estratégia parte da constatação de que, ao longo das últimas décadas, houve uma grande evolução, sobretudo nos países em desenvolvimento, nas matrículas, na retenção escolar e na igualdade de gênero na escola, fruto da operacionalização da diretriz “Educação para Todos”, definida na Conferência de Jomtiem em 1990, e dos esforços nacionais para alcançar os Objetivos do Milênio. Entretanto, segundo o documento, esses avanços, embora importantes, não são suficientes em face dos desafios contemporâneos e requerem do banco e dos seus parceiros para o desenvolvimento uma nova estratégia de educação para a próxima década. Nesse contexto, a educação, como ferramenta central para o desenvolvimento, deve ser considerada não mais exclusivamente na perspectiva da escolarização, mas, sobretudo e de forma estratégica, da aprendizagem. Segundo o documento:

O motor deste desenvolvimento [...] será, em última análise, o que as pessoas *aprendem*, dentro e fora da escola, desde o jardim-escola até o mercado de trabalho. A nova estratégia do banco para dez anos procura alcançar este objetivo alargado de “Aprendizagem para Todos”, promovendo reformas nos sistemas de educação dos países e criando uma base global de conhecimento suficientemente forte para liderar estas reformas. (Banco Mundial, 2011, p. 1; grifado no original)

Segundo o BM, existe um hiato entre os anos de escolarização e os conhecimentos e competências que os indivíduos precisam desenvolver para contribuir com o crescimento econômico dos seus países. O sistema educativo formal, representado pela instituição escolar, estaria perdendo sua centralidade no processo de transmissão de conhecimentos e isso, em grande medida, seria decorrente de uma visão estreita e engessada do que significa educação. O alargamento da compreensão do que seja esse processo torna-se, assim, eixo essencial da nova estratégia de atuação política proposta para os próximos anos, estratégia que tem, na reforma desses sistemas, uma das suas bases fundamentais. Esse procedimento de redefinição conceitual resulta central no documento, expresso da seguinte maneira:

¹⁸ Os temas transversais enumerados pelo documento são, por exemplo, as tecnologias de informação e comunicação (TICs), a governança do setor público, as problemáticas da infância e juventude, do meio ambiente, do mundo urbano, do mundo árabe, entre outras.

No nível dos países, o Grupo do Banco irá concentrar-se em apoiar reformas dos sistemas educacionais. O termo “sistema educacional” refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, “sistema educacional” inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido. (Banco Mundial, 2011, p. 5)

Se a escola já não favorece as aprendizagens individuais necessárias para o desenvolvimento social, isso leva à valorização de outros espaços e processos formativos não ligados ao sistema público de ensino, disseminados no conjunto da vida social e, sobretudo, na atividade produtiva. Afinal, para os elaboradores do documento, o parâmetro de medida do desenvolvimento de uma nação é o seu crescimento económico, expresso em indicadores económicos que mostram a capacidade nacional de integração ao mercado mundial. Para justificar essa posição, os expertos do BM apelam para o recurso das “evidências”,¹⁹ destacando a potencialidade económica de tal estratégia. No caso específico da relação entre escolarização e aprendizagem, afirmam, por exemplo, que “no nível social, pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho [...] prevê taxas de crescimento económico muito mais elevadas que as médias de escolaridade” (Banco Mundial, 2011, p. 3).

O desenvolvimento da noção de competência, disseminada no âmbito educacional e das relações de trabalho nas últimas décadas, coaduna-se perfeitamente com essa perspectiva, valorizando mais o saber fazer do indivíduo/trabalhador adquirido ao longo da vida e no processo de trabalho, do que as certificações educacionais. A adequação dessas competências²⁰ aos requerimentos do processo produtivo gera, na perspectiva do BM, menos “externalidades” ao processo educativo, favorecendo o crescimento económico e, conseqüentemente, o almejado desenvolvimento.

Assim, de forma aparentemente paradoxal, o encurtamento do horizonte educacional pela sua adequação estreita ao mercado de trabalho promovido pela noção

¹⁹ A tomada de decisões baseada em evidências tem se tornado um mantra nos organismos internacionais ao longo dos últimos anos. As chamadas “evidências” consistem, na maior parte dos casos, em correlações simples entre indicadores quantitativos definidos por algum grupo de expertos como relevantes para influenciar a orientação de políticas setoriais específicas. Para uma análise mais detalhada, ver Moreno et al., 2011.

²⁰ Para uma discussão mais aprofundada da noção de competências e suas implicações no âmbito educacional, ver Ramos, 2001 e Fidalgo, 1999.

de competências corresponde a um “alargamento” da compreensão de educação, não mais baseada na instituição escolar, mas nas (difusas) oportunidades de aprendizagem. Por isso, a estratégia específica apontada pelo BM para os próximos anos redefine, sobretudo, o foco do investimento em educação capaz de redimensionar as políticas nacionais do setor. Por isso:

O ponto essencial da estratégia para a educação do Grupo do Banco é: Investir cedo. Investir com inteligência. Investir em todos. Em primeiro lugar, as competências fundamentais adquiridas na infância tornam possível uma vida inteira de aprendizagem, pelo que a visão tradicional de começar a educação com a escola primária responde demasiado tarde ao desafio. Segundo, para obter o melhor valor por cada dólar aplicado na educação, é preciso fazer investimentos hábeis – aqueles que já provaram contribuir para a aprendizagem. A qualidade tem de ser o fulcro dos investimentos na educação, com os ganhos de aprendizagem como medida-chave da qualidade. Terceiro, aprendizagem para todos significa garantir que todos os estudantes e não só os mais privilegiados ou talentosos possam adquirir o saber e as competências de que necessitam. (Banco Mundial, 2011, p. 4)

Nessa perspectiva, o investimento em educação deve estar mais voltado para as “oportunidades de aprendizagem”, favorecendo mercados de formação que promovam a disseminação das competências e das capacidades individuais necessárias para o desenvolvimento. Embora nessa estratégia a escola perca centralidade no processo educacional, como ainda não será possível prescindir dela, torna-se necessário adequá-la também a esses novos requerimentos, pela via do estabelecimento de “relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorizado e apoiado” (Banco Mundial, 2011, p. 6). Promove-se, assim, o estabelecimento de uma relação direta (e estreita) entre financiamento e resultados.

Nesse quadro, o papel do setor privado em educação cresce e se alarga, de um lado, mediante a capacidade de orientar corretamente a adequação das oportunidades de aprendizagem oferecidas às necessidades da atividade econômica, aumentando-se a eficiência do investimento e promovendo, portanto, a assim redefinida “qualidade”; de outro lado, favorecendo a expansão dos provedores privados de educação, dentro e fora do sistema educacional, por meio da criação e do aprimoramento das “oportunidades de aprendizagem” em mercados formais e informais de formação. Daí a importância, sublinhada no documento, das atividades desenvolvidas pela CFI no setor educação, em franco crescimento.²¹

Para apoiar essa nova agenda de política educacional, o BM mais do que fornecer recursos financeiros, propõe-se a desenvolver “uma base de conhecimento de elevada

²¹ “No âmbito do Grupo Banco Mundial, o Banco Mundial e a IFC [CFI] trabalharão em conjunto para aumentar o conhecimento sobre o papel do setor privado na educação e ajudar os países a criar ambientes de política e estruturas normativas que alinhem os esforços do setor privado por meio de parcerias estratégicas nos níveis tanto internacional como dos países, a fim de melhorar os sistemas educacionais.” (Banco Mundial, 2011, p. 9; grifado no original)

qualidade sobre a reforma do sistema educacional” (2011, p. 6) em nível global. A avaliação sistemática dos sistemas educacionais, entendidos de forma alargada, como definido previamente, juntamente com informação atualizada e desenvolvimento de ferramentas de comparação capazes de apontar pontos fortes e fracos de cada país, constituem parte importante dessa estratégia de atuação. A construção de uma nova agenda educacional para o mundo implica, assim, a redefinição das bases políticas e epistemológicas com base nas quais se define, de forma “correta” e adequada, os pressupostos, objetivos, atores e estratégias para a educação nos próximos anos.

Apontamentos sobre a atuação do BM no campo internacional da educação

Ao longo das últimas décadas, o BM se tornou o principal articulador das orientações de política em educação para os países em desenvolvimento, desempenhando papel preponderante no campo internacional da educação. Embora na atualidade pareça ter perdido visibilidade para a OCDE nesse campo, sua capacidade de capilarização e convencimento permanecem incontestes em face das políticas efetivamente desenvolvidas em âmbito nacional na maior parte da periferia do capitalismo.

A construção de uma complexa malha de agências e agentes que colaboram na elaboração, difusão, tradução e adaptação de orientações de políticas definidas de acordo com os interesses e a visão programática do BM reforçam seu papel, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, legitimidade e capilaridade, contribuindo para a ilusão da existência de um discurso único e global sobre educação, fora do qual só restaria irracionalidade, incompetência e desordem.

A mais nova estratégia de educação do BM recoloca um questionamento sedutor à centralidade da escola, lembrando os apelos desescolarizantes da década de 1960 e liquidifica conquistas históricas em prol de uma real educação para todos (cuja expansão em um sentido emancipatório se dá pelo caráter “desinteressado” da formação aí construída), só aprofunda a diretriz histórica de mais mercado, defendendo o interesse empresarial de forma direta e indireta. De forma direta, pelo favorecimento à criação de mercados de formação, como novos nichos de expropriação das classes trabalhadoras do mundo (Fontes, 2010), ao questionar e redefinir o espaço público como garantia de direitos. De forma indireta, por assegurar a adequação de uma formação humana cada vez mais estreitamente “interessada” (Gramsci, 2001) na sua função produtiva, reduzida ao processo de “fazer” de acordo com o modo capitalista de produção da existência. Só nesse contexto é possível compreender a qualidade da educação, mote de todas as reformas propostas, como eficiência do investimento e adequação da sua contribuição aos estreitos limites do crescimento.

Porém, como apontamos no início deste artigo, compreender a atuação do BM implica reconhecer o caráter não unilateral da sua intervenção, assim como o papel de mediação dos governos e organizações da sociedade civil na adoção das

suas orientações de política. Embora esses governos representem, em geral, os interesses de burguesias locais cada vez mais internacionalizadas e comprometidas com o capitalismo como modo hegemônico de produção da existência, a dinâmica e o caráter da relação entre o global e o local, como ponto de inflexão entre a divisão internacional do trabalho e a correlação de forças em âmbito nacional, não está dada: precisa ser construída e até disputada. A complexidade desse elo não escapa à atenção e à estratégia do próprio banco:

Há quatro maneiras pelas quais os organismos internacionais podem ajudar a sustentar a reforma. Primeiro, podem dar importante assistência técnica sobre o que fazer e o que evitar. Essa assistência em geral é valiosa, especialmente para os Estados menores, que não têm recursos internos para atender a todas as questões técnicas. Mas há de ser complementada por técnicos locais, capazes de adaptar as reformas às condições e instituições do país. [...]. Segundo, os organismos internacionais podem proporcionar um rico cabedal de experiências de diversos países sobre uma ampla gama de questões. Muitas vezes por terem funcionários em várias partes do mundo, podem oferecer especialistas com experiências diferentes. Em terceiro lugar, a assistência financeira que esses organismos proporcionam pode ajudar os países a superar o doloroso período inicial de reforma, até que os benefícios comecem a surgir. Quarto, podem proporcionar aos países um mecanismo para assumirem compromissos externos, tornando mais difícil retroceder no processo reformador. *Contudo, se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o apoio externo pouco pode realizar quando falta a disposição interna de reformar.* (Banco Mundial, 1997, p. 16; grifos nossos)

O que está em disputa, afinal, é reformar para que e para quem? A resposta a essa pergunta exige não cair em simplificações ou armadilhas conceituais, assim como implica a análise das formas concretas que adotam, em cada caso, as orientações gerais de política canalizadas através do BM, pois, como aponta Vinokur:

Não se trata pois de menos Estado e mais mercado, pelo menos no âmbito educacional. O nível do gasto público em educação não é mais um indicador da importância do setor público na produção de serviço; também não é um indicador do peso das deliberações políticas na distribuição desse gasto. O Estado é agora um ator central da interpenetração oculta das estratégias de atores públicos e privados e da generalização de uma lógica empresarial no serviço educacional. A opacidade nessa redistribuição do poder de decidir quem receberá que tipo de educação e o encobrimento das fronteiras entre as categorias tradicionais responde à impossibilidade, sem conflito social, de submetê-la a debate público. (2004, p. 12; nossa tradução)

Referências bibliográficas

- BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. *Privatización encubierta de la educación pública*. In: INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO – CONGRESSO MUNDIAL, 5. *Anais...* Berlim, 22 a 26 de julho de 2007. Disponível em: http://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf. Acesso em: 3 set. 2014.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado em um mundo em transformação*. Washington, DC: Banco Mundial, 1997.
- _____. *Construir sociedades de conhecimento: novos desafios para a educação terciária*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.
- _____. *Concept Note for the World Bank Education Strategy 2020*. Washington, DC: Banco Mundial, 2010. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Concept_Note_ESS2020_Feb8.pdf. Acesso em: 30 ago. 2013.
- _____. *Aprendizagem para todos: Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial*. Resumo executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio; PEDRO, Rodrigo Fornalski; VARGAS, Maria Carolina. Responsabilidade social da educação superior: a metamorfose do discurso da Unesco em foco. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 15, n. 39, p. 1.185-1.198, out.-dez. 2011.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (CFI). *Investing in Private Education in Emerging Markets*. Washington, DC: IFC, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aa7793004a3f94fda061af8969adcc27/Brochure+2012+FINAL-021312.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- _____. *A IFC na América Latina e no Caribe: criando oportunidades*. Washington, DC: CFI, 2012. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/848bbd804d76b30caa0ebf48b49f4568/LAC+Brochure+PORTUGUESE+FOR+WEB+PDF.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 3 set. 2014.
- _____. *Summary of IFC's Investment in Education by Regions*. Washington, DC: IFC, [2013]. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c43f4a804e4aab738d83ad7a9dd66321/Education+Dealsheet+final%5B1%5D.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 5 set. 2014.
- FIDALGO, Fernando. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.
- FIELDEN, John; LAROCQUE, Norman. *The Evolving Regulatory Context for Private Education in Emerging Economies*. Discussion paper. Washington, DC: IFC, 2008. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7db3ed804970bff99a01da336b93d75f/Discussion%2BPaper%2Bfinal.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 2 ago. 2013.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio–Editora UFRJ, 2010.
- FRAU-MEIGS, Divina. El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride? *Quaderns del CAC*, Barcelona, n. 21, p. 101-111, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. V. 2: Os intelectuais; O princípio educativo; Jornalismo.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

- HEYNEMAN, Stephen. Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000. In: BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni (org.). *Globalización y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 163-203.
- JAKOBI, Anja; MARTENS, Kerstin. La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. In: BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni (org.). *Globalización y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 233-253.
- LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, São Paulo, n. 3, p. 19-30, 1999.
- MORENO, Arlinda et al. Políticas baseadas em evidências: formulações baseadas em incertezas? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EPIDEMIOLOGIA, 8. *Anais...* São Paulo, 2011.
- MUNDY, Karen. El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. In: BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni (org.). *Globalización y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 117-161.
- NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*. Brasília: Representação da Unesco no Brasil, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>. Acesso em: 4 set. 2014.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- RAMOS, Marise. *Pedagogia das competências*. São Paulo: Cortez, 2001.
- ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a Educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 283-302, maio-ago. 2012.
- _____; BONAL, Xavier; DALE, Roger. El AGCS y la industria de los servicios educativos. In: BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni (org.). *Globalización y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 205-232.
- _____; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1.133-1.156, out.-dez. 2012.
- SHIROMA, Eneida; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 145-156, maio-ago. 2004a.
- _____. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia M. W. (org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004b. p. 47-71.
- TIRADENTES, Aparecida. Financeirização da educação superior: estratégia da mercantilização. *Revista SinproRio*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 16-24, jun. 2011.
- TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial: el golpe de estado permanente*. Quito: Abya-Yala, 2007.
- VERGER, Antoni; BONAL, Xavier. La Estrategia Educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el aprendizaje para todos. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 911-932, out.-dez. 2011.
- VINOKUR, Annie. El comercio de la educación en cuestiones. *Revista de la Educación Superior*, Cidade do México, v. 33, n. 130, p. 75-86, abr.-jun. 2004.