

O Banco Mundial e a política de privatização da educação brasileira

Maria Abádia da Silva

Doutora em Administração e Supervisão Educacional.
Professora da Faculdade de Educação – UnB.
e-mail: abadia@unb.br

Resumo

O presente estudo busca contribuir com reflexões sobre a política da equipe educacional brasileira ao institucionalizar os instrumentos legais e jurídicos que expressam a subscrição e a implementação das políticas emanadas do Banco Mundial. Procura, ainda, compreender a intervenção das corporações e dos grupos financeiros internacionais que atuam com anuência e com poderes para modificar as economias nacionais. Afirma que a educação pública não é mercadoria, como insistem em dizer os homens de negócio, mas um serviço público muito além dos restritos interesses econômicos.

Palavras-chave

Políticas educacionais - Banco Mundial - educação pública e escola pública.

Abstract

The present study aims to contribute with reflections on the politics of the Brazilian educational team when institutionalizing legal and juridical instruments that express the underwriting and implementation of strategies originating from the World Bank. The article also seeks to understand the intervention of the corporations and international financial groups that show agreement and power to modify national economy. It is affirmed that government education is not a product, as businessmen insist, but a public service way beyond limited economic interests.

Key words

Educational policy - World Bank - Public education and government schools.

Introdução

A partir de 1946, as relações entre o Banco Mundial e o Brasil vêm sendo construídas. Seis décadas de influências no país expressam sua ingerência cada vez mais decisiva na formulação de políticas econômicas e sociais. Em todo o país, as exigências das instituições financeiras internacionais são aplicadas, em grande parte, às custas da implementação de políticas orçamentárias restritivas, da desnacionalização do patrimônio nacional, da manutenção de juros elevados, da redução dos direitos sociais e das modificações constitucionais, ajustando-as ao modelo de desenvolvimento econômico neoliberal.

Em todo o país, percebe-se que há uma ingerência contínua e explícita dos organismos multilaterais e das corporações financeiras externas, na conjuntura nacional, bastando uma decisão dos credores privados e das corporações para abalar a economia de países inteiros, aprofundando ainda mais as questões sociais e ambientais.

Nos últimos anos, no Brasil, o governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes posicionaram-se favoráveis ao modelo de desenvolvimento econômico centrado nos interesses externos em detrimento dos nacionais. A expressão deste consentimento e desta lealdade pode ser encontrada nas ações e atos políticos do poder executivo, somadas às atitudes de parte dos parlamentares, ao redefinirem outra estrutura jurídico-constitucional, após Constituição de 1988. Gradualmente, o Estado brasileiro foi abdicando da oferta dos serviços públicos, transferindo-os para

o setor privado, com possibilidade de aumento dos investimentos empresariais no setor social.

São sinalizadores da implementação da política capitaneada pela equipe do Banco Mundial e com subscrição do Ministério da Educação. No caso da educação pública: a aprovação de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/96, e da Lei 9.424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção, Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, a aprovação do Decreto-Lei n. 2.208/97, que trata da educação profissional, e a aprovação da Lei n. 10.172/2001, que trata do Plano Nacional de Educação, ainda que com nove vetos do Presidente da República, todos referentes ao aumento de recursos públicos.

No Brasil, os percentuais financeiros destinados à educação pública não são apenas insuficientes, mas há uma nítida realocação de verbas para setores sociais.

Assim, compreendemos que as condições históricas, econômicas, políticas sociais, éticas e culturais interagem com o fenômeno educativo e que, para atuar significativamente, exige-se a apropriação de conhecimentos para discernir quais são os grupos políticos e as corporações financeiras que disputam a hegemonia na condução da sociedade capitalista. É necessário também identificar quais são as forças sociais que, em mobilização, têm condições de modificar as estruturas sedimentadas, de adquirir os instrumentos de controle sobre o Estado e de repensar o desenvolvimento social e humano para a maioria da popu-

lação excluída, enquanto resposta às necessidades da humanização.

Nesse contexto de análise, esse artigo tem por objetivos: primeiro, analisar a estrutura político-organizacional do Banco Mundial; segundo, analisar o processo histórico da intervenção externa e o consentimento do governo federal; e terceiro, analisar o servilismo do Ministério da Educação, ao adotar políticas setoriais e fragmentadas, que alteram a concepção de educação pública, a estrutura e o financiamento da educação em todo país.

Estrutura político-administrativa e organizacional do Banco Mundial

A partir da segunda metade da década de 40, o governo federal e as elites dominantes nacionais passaram a atuar em sintonia com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, com a finalidade de obter cooperação técnica e empréstimos para melhorar a infra-estrutura que viabilizasse o crescimento econômico.

Criado em 1944, durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, o Banco Mundial agrega cinco instituições: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD, voltado para a restauração das economias devastadas pela 2ª Guerra Mundial e para a promoção do crescimento equilibrado de longo prazo do comércio internacional; a Agência Internacional de Desenvolvimento-AID (1960); a Corporação Financeira Internacional - IFC (1956); a Agência de Garantia de Investi-

mentos Multilaterais - MIGA (1960); e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos - ICSID (1962). Em 1992, o Banco Mundial assumiu a administração do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), tornando-se o principal gestor de recursos para o meio ambiente no âmbito global. No ano seguinte, em 1993, foi instituído o Painel de Inspeção, com o objetivo de proporcionar um fórum independente àqueles que, no território do país mutuário, acreditarem que seus interesses foram ou podem ser direta ou indiretamente prejudicados por projetos financiados pelo Banco (Barros, 2001, p. 31). Ao longo de sua trajetória, o Banco Mundial vem ampliando o âmbito de sua intervenção na formulação de políticas e estratégias, sob o manto de processos de cooperação técnica e financeira aos países devedores.

No início, suas funções centraram-se no financiamento e na assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos, no fomento ao desenvolvimento internacional dos países membros e no estímulo ao diálogo econômico entre doadores e beneficiários. Entretanto, nas duas últimas décadas, o Banco Mundial tornou-se o principal organismo internacional de financiamento, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, com poder político para captar e monitorar os recursos externos e discriminar os merecedores de crédito. Passou a atuar, portanto, como instituição que concebe e delibera políticas para o setor social e tem capacidade para introjetar e difundir a concepção de mundo que os *homens de negócio querem consolidar e reproduzir*, (Frigotto, 1999, p. 135 e Leher, 1999, p. 18).

Tornou-se, ainda, órgão político central do processo global de desenvolvimento, sua estrutura organizacional permite à diretoria executiva uma atuação cada vez mais político-ideológica, sinalizando ao capital financeiro internacional quais são as economias mais estáveis e mais lucrativas.

As instâncias decisórias do Banco Mundial são compostas pelo *Conselho de Governadores* – instância máxima de poder na estrutura da instituição –, em que cada um dos 181 países membros tem um representante, e pelo *Conselho de Diretores Executivos*, composto por 24 diretores indicados ou eleitos a cada 2 anos, que respondem e decidem pelo conjunto de países acionistas. Estados Unidos, Japão, França, Inglaterra, Alemanha, China, Rússia e Arábia Saudita são países com representante individual no Conselho. Os demais países são reunidos em 16 blocos eleitos pelos países-membros, por proximidade geográfica. Dentre as funções básicas, destacam-se: discutir e decidir sobre o orçamento administrativo; propor novos empréstimos; aprovar os gastos com operações; criar estratégias de assistência aos países membros; avaliar, supervisionar e monitorar as operações de crédito; fiscalizar o cumprimento dos critérios e as condições para sua obtenção; definir e monitorar os modelos de gerenciamento e de organização de projetos para obter financiamentos; avaliar a capacidade creditícia do solicitante para honrar compromissos; acompanhar e avaliar as fases de tramitação do projeto e fiscalizar a implementação; monitorar a execução das condições estabelecidas; cumprir ordens de suspensão de emprês-

timos e aplicar punições (Barros, 2001, p. 30).

As decisões sobre macropolíticas econômicas são tomadas com 50% dos votos e direito ao veto, controlados por cinco países: Estados Unidos (17,1%); Inglaterra (4,8%); Alemanha (5,0%); França (5,5%); Japão (6,5%); Canadá (3,1%); Itália (3,1%) e China (3,1%) e o Brasil (1,7%) (Soares, 1996, p. 16). Sua cultura era decididamente anglo-saxônica, perto de 80% do quadro de pessoal provinham dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. Tornou-se uma instituição financeira que paira acima dos governos nacionais e com capacidade para intervir na economia dos países solicitantes de empréstimos.

Os desacordos internos entre os ministros fundadores do Banco Mundial emergiram, na medida em que o cargo de presidente e os da diretoria executiva ainda não haviam sido politicamente definidos. Em junho de 1946, Eugene Meyer, editor do *Washington Post*, ex-banqueiro de investimentos em Nova York, e membro da diretoria do Banco Central dos Estados Unidos, tornou-se o primeiro presidente do Banco Mundial. Durante sua gestão agudizaram-se as divergências internas referentes às funções políticas e econômicas, o que culminou com seu pedido de demissão, em dezembro de 1946, seguido da morte de seu vice Harold Smith, em janeiro de 1947. Em março de 1947, John McCloy, advogado e vice-secretário de guerra, foi escolhido para ser presidente do banco e nomeou para vice o executivo da General Foods e ex-banqueiro, Robert Garner, para o comando

do Corpo Técnico.

Durante a gestão John McCloy (1947-1949), a instituição financeira confirmou a condução política dos empréstimos aos países devedores. A despeito das pressões internas, o presidente e seu corpo técnico estabeleceram que antes de se proceder a qualquer empréstimo precisavam conhecer a economia do solicitante. Desde então, o banco passou a enviar missão aos países para obter dados sobre sua economia e avaliar a capacidade creditícia do país e a exigir estudos de viabilidade antes de empreender procedimentos para financiamento. Ou, nas palavras do vice-presidente do Escritório Regional do Banco na África setentrional, "antes que o empréstimo pudesse ser apresentado aos diretores executivos, a Presidência deveria estar convencida de que o país inadimplente estava disposto a pagar e pronto a fazer um pagamento razoável" (Chaufounier, 1984, p. 33).

Nos primeiros anos, cabia ao presidente do Banco Mundial a responsabilidade de negociar e propor empréstimos que seriam avaliados e julgados com o corpo técnico e, em seguida, apresentados ao Conselho de Diretores Executivos para avaliação, portanto, referendada pelos EUA. Na prática, esse procedimento tornou-se insustentável e culminou na demissão do presidente McClay, em 1949. Na gestão Eugene Black (1950-1963), os fundamentos políticos das políticas do banco foram centrados na visão de progresso linear evolucionista, expansão de mercados e cooperação técnica e, na segunda fase, priorizaram-se o desenvolvimento e segurança para o capital. Diziam os diretores que o

crescimento era condição necessária, mas não suficiente para combater a pobreza. Assim passaram a prever a análise do setor social nos seus créditos, muito mais como estratégia política do que por justiça social. A partir de então, o Banco Mundial estabeleceu suas bases políticas sobre liquidez, convênios de empréstimos, supervisão e avaliação de empréstimos, taxas de juros e encargos, condições para aprovação de empréstimos e expansão da assistência técnica. Soma-se a isso a adoção de uma política setorial nas análises econômicas e no planejamento dos projetos de desenvolvimento dos países solicitantes de empréstimos. A instituição havia-se estruturado política e operacionalmente por meio do *Conselho de Governadores e do Conselho de Diretores Executivos e Diretores regionais*, para gerenciar a captação de recursos externos, conceber e exigir dos países solicitantes alterações em suas economias, ou seja, passou a estabelecer condicionalidades para os empréstimos aos governos.

Na presidência do Banco Mundial, George Woods (1963-1968) estreitou as relações com o Fundo Monetário Internacional e fez com que se instalasse, no seu interior, o pressuposto do desenvolvimento e segurança patrocinado pelas agências bilaterais de ajuda e cooperação técnico-financeira. Sob a presidência de George Woods, o Banco Mundial evoluiu de instituição de crescimento para instituição de desenvolvimento, capaz de prestar plenos serviços aos governos nacionais. Entre eles, concedeu um novo tipo de empréstimo para a agricultura e educação, na América Latina e África, tornando-se o articulador e o

formulador das decisões políticas, bem como definidor do padrão de desenvolvimento exigido dos países.

A política de desenvolvimento e segurança estendeu-se durante a gestão Robert Mc Namara (1968-1981), quando os princípios e estratégias do banco foram estabelecidos, como se observa na citação a seguir:

Mas, devo acentuar que o BIRD é um organismo de investimentos para fins de desenvolvimento. Não é uma instituição filantrópica, nem um organismo de bem-estar social. Nossa política creditícia se baseia em dois princípios fundamentais: o projeto deve estar bem concebido e o prestatário deve apresentar capacidade creditícia. Só concedemos empréstimo quando concorrem estas duas circunstâncias de modo absoluto. Além disso, insistimos para que a economia do país prestatário esteja em condições de reembolsar nosso empréstimo e pagar juros e outros encargos, nas datas previstas (Mc Namara, 1974, p. 110).

Quantificar os benefícios econômicos que traz uma escola não é tão fácil quanto os de uma central hidrelétrica... Os economistas do BIRD tentaram estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica dos investimentos sociais, como a educação e suas conclusões revelam que os lucros obtidos podem variar consideravelmente. A criação de uma Faculdade de Letras, em numa região subdesenvolvida e primitiva, pode supor uma perda total, mas o estabelecimento de uma escola secundária técnica, em uma economia em expansão, que dispõe de capital, mas não de mão-de-obra qualificada necessária, pode dar resultados satisfatórios. Cabe ao BIRD determinar em cada caso exatamente qual

será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em conseqüência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado e não financiaremos no futuro projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico (Mc Namara, 1974, p. 118).

A situação econômica de incapacidade dos países latino-americanos de pagamento da dívida externa, em meados dos anos oitenta, permitiu ao Banco Mundial, com o Fundo Monetário, assumir essa tarefa. De uma instituição voltada para a assistência técnica e cooperação financeira, transformou-se em formuladora de políticas para a educação, ciência e tecnologia, subordinando-as ao modelo de desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, para realizar essa tarefa, os gestores externos tiveram acesso aos dados estatísticos econômicos e sociais colocados à sua disposição, realizaram diagnósticos, fizeram avaliações e prescreveram medidas para serem executadas. Além disso, treinaram uma equipe de técnicos locais que pudessem disciplinar a execução das prescrições, dos programas e fiscalizar o enquadramento normativo e operacional das políticas internas do país (O Estado de São Paulo, 01/03/1998).

Dizia o presidente do Banco Mundial, A. W. Clausen (1981-1986):

Quando el Banco inicia relaciones con un país en desarrollo, examina muy detenidamente su economía. Se considera, con razón que los informes económicos del Banco Mundial se cuenta entre los más exhaustivos que existen. Los análisis del Banco son meticulosos y sus conclusiones

de una total sinceridad. No siempre complacen, pero proporcionan la base objetiva sobre la que pueden adoptar-se decisiones racionales sobre asignación de recursos y opciones de políticas. El Banco es tan cauteloso y cuidadoso en cuanto a la utilización que hace un país de sus recursos internos como lo es acerca del empleo de sus propios recursos (Clausen, 1981, p. 17).

A cooperação técnico-financeira e a submissão às cláusulas contratuais dos novos empréstimos reduziram a capacidade dos governos nacionais para tomar decisões autônomas e soberanas, de maneira que estão subordinados às prescrições dos gestores dos organismos multilaterais. Sob a hegemonia norte-americana, os governos neo-conservadores reestruturaram um projeto político econômico de liberalização e desregulamentação do mercado financeiro, exigindo aos países devedores políticas restritivas, de favorecimento ao setor privado e de desnacionalização.

Nesses países, as implementações uniformes das mesmas políticas e das mesmas reformas liberais desregularam os seus mercados, abriram suas fronteiras econômicas e submeteram suas moedas e economias às decisões dos países centrais e dos agentes financeiros privados globais (Fiori, 2000, p. 5 e Leher, 1999, p. 17). O modelo aplicado tem sido quase idêntico em quase todos os lugares. Em alguns países, é operado por burocracias locais afinadas e tuteladas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Na prática, o Banco Central e o Ministério da Fazenda, no caso brasileiro, operam como burocracias autônomas, sob o comando dos interesses das instituições e das corporações finan-

ceiras privadas (Chossudovsky, 1999, p. 19).

As ações políticas concebidas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário e implementadas pelas burocracias governamentais e ministros locais selam um alinhamento de parte da vida econômica que caminha em diferentes ritmos. Além disso, essas estratégias reduzem a capacidade emancipatória dos Estados, restringem os direitos universais e sociais e escravizam sua gente. Pior ainda, não removem governos, mas os dominam por cooptação e servilismo, não invadem os poderes, mas colocam as decisões institucionais nos burocratas nomeados pelo bom desempenho na proteção do mercado e do capital. As decisões tomadas com a anuência das elites dirigentes trazem apenas alívio momentâneo aos credores, mas aprofundam o endividamento do país sujeitando-o a condições inadequadas. Pode-se dizer que, no Brasil, os últimos governos aceitaram compartilhar com o sistema financeiro internacional o governo federal do país (Furtado, 1999, p. 5). Entre 1990 a 2001, o governo federal, parte dos estaduais e parte das elites conservadoras deste país consentiram e viabilizaram, mediante de mecanismos jurídico-constitucionais, a implementação da política neoliberal na economia e educação. Optaram por um modelo de desenvolvimento econômico fundado em operações financeiras internacionais desreguladas, dissociadas da produção interna e juros altos. Aceitaram a subordinação do país às operações financeiras especulativas, sustentando uma política de juros elevados, mesmo que provocando estrangulamentos nas finanças internas dos estados e municípios. Estão com

incapacidade para tomar decisões autônomas e soberanas e caíram em uma armadilha perigosa ao subscreverem interesses dos investidores, dos banqueiros e das multinacionais. Capitularam às decisões do Consenso de Washington (1989). Optaram pelo projeto de desenvolvimento econômico excludente e não pelo desenvolvimento social e humano, e mesmo sobre protestos, resistências e inúmeras demonstrações de contra-consentimento continuam afirmando lealdade aos interesses do capital financeiro internacional. Cabe lembrar as palavras do secretário de Estado Foster Dulles, na gestão do Presidente Eisenhower: "Há duas maneiras de conquistar um país estrangeiro: uma é ganhar o controle de seu povo pela força das armas; outra é ganhar o controle de sua economia por meios financeiros" (Batista, 1999, p. 43).

Da intervenção externa ao consentimento dos governos do Brasil

A sociedade brasileira que se constituiu durante três séculos de colonização portuguesa edificou as estruturas políticas, jurídicas, religiosas e econômicas, que permitiram, nos anos subseqüentes, legitimar a concessão de privilégios na cobrança do fisco e de isenções tributárias às oligarquias rurais. Ao contrário do que ocorreu na maior parte dos países de colonização espanhola, em que os *criollos* expulsaram e expropriaram os espanhóis metropolitanos, os habitantes da colônia portuguesa assistiram a transmigração da dinastia de Bragança, o aumento dos conflitos entre os lusitanos e

os ingleses e o recrudescimento das relações entre os portugueses e as elites dominantes nativas.

O processo de separação política efetivou-se em 1822, quando D. Pedro I e as elites dirigentes locais assumiram parte da dívida externa portuguesa, cerca de 1,3 milhões de libras esterlinas e contraíram, em 1824, um empréstimo externo, no valor de 3,7 milhões de libras esterlinas. Durante o império brasileiro foram contraídos 17 empréstimos no mercado financeiro de Londres, no valor total de 68,2 milhões de libras esterlinas, sendo que, em 1889, a República herdou uma dívida externa de 30,4 milhões de libras esterlinas. As pressões inglesas aumentaram com a finalidade de expandir o mercado consumidor em terra brasileira e culminaram em taxas alfandegárias generosas e ampla liberdade para comercialização de produtos industrializados ingleses (Gonçalves e Pomar, 2000, p. 7). Assim, a separação política aprofundou a dependência econômica do país com os ingleses, que já vinham recebendo tarifas preferenciais para comercializar os seus produtos neste território. Ainda, no século XIX, os poucos empréstimos externos tiveram objetivos improdutivos e, como consequência, agravaram a precária situação fiscal. Para levantar recursos nos mercados de capitais externos era necessário apresentar projetos com perspectivas muito atrativas ou oferecer garantias de juros subscritas por quem tivesse o necessário crédito. Para contar com a cooperação do capital estrangeiro, a economia deveria, primeiro, retomar o crescimento com os seus próprios meios (Furtado, 1984, p. 111).

No início da República, a prática de pagar dívidas velhas contraindo novos empréstimos prosseguiu. O presidente da República Campos Salles (1898-1902) embarcou para Londres com o objetivo de renegociar a dívida externa junto aos grupos financeiros da Inglaterra e principais credores do Brasil *Rothschild & Sons*. Das negociações chegou-se à assinatura de um acordo com os banqueiros internacionais denominado, *o funding loan*, acordo firmado entre as autoridades do Brasil e banqueiros ingleses, estabelecendo as formas de dar garantias de pagamento aos empréstimos solicitados aos credores. Prescrevia o acordo um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas, aumento maior de prazo para o pagamento da dívida externa e, como garantia, o presidente hipotecou as rendas alfandegárias de vários portos e as receitas da ferrovia Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Entre as exigências, os credores britânicos determinaram o controle sobre as finanças públicas, a criação de mecanismos para diminuir os gastos públicos e aumentar os impostos. Tarefa política assumida pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho.

Nos anos vinte, o presidente Arthur Bernardes (1923-1926) recebeu a visita da missão econômica inglesa para promover um balanço contábil das nossas disponibilidades financeiras e avaliar se o país estava em condições de contrair novos empréstimos no exterior. No dia 29 de junho de 1923, o Diário Oficial publicou o relatório da missão inglesa com as principais recomendações. Os ingleses aconselhavam Bernardes a combater o déficit fiscal com firmeza e a resistir a toda e qualquer

tentação de emitir dinheiro para equilibrar as contas públicas. E mais, recomendavam que o governo enxugasse o quadro de funcionários públicos, com o maior número possível de demissões, a fim de tornar a máquina administrativa menos onerosa e mais eficiente. Os membros da comissão de técnicos ingleses defendiam a privatização das principais empresas estatais, como o Lloyd Brasileiro e a Estrada de Ferro Central do Brasil e acabar, de vez por todas, com o déficit crônico, além de fazer caixa para honrar os compromissos assumidos com os credores internacionais. Esses técnicos ingleses aconselharam Bernardes a mudar a Constituição de 1891, não só para se livrar das estatais, mas para que o Governo pudesse vender ações do Banco do Brasil aos bancos estrangeiros que operavam em território nacional.

O que os ingleses propuseram, na verdade, era a transferência de significativa parcela do patrimônio público nacional para o bolso dos investidores estrangeiros. Segundo eles, o governo deveria deixar também de intervir abertamente na economia, como vinha fazendo ao criar empresas e explorar serviços que são da competência da iniciativa privada. Finalmente, os técnicos ingleses defendiam uma economia de livre mercado, sem qualquer ingerência do Estado, única alternativa de desenvolvimento econômico e social. Para crescer e ser uma grande nação, dizia o relatório, o Brasil precisaria abrir, definitivamente, as suas portas ao capital estrangeiro, sem qualquer tipo de restrição (Meirelles, 1996, p. 242).

Dos anos trinta em diante, o Estado intervencionista populista conduziu o

projeto de desenvolvimento econômico, social e político e reafirmou a subordinação e a dependência aos empréstimos externos. O Estado desempenhou funções cada vez mais complexas e indutoras na economia. Essa participação crescente, desde a freqüente formulação e reformulação das regras do jogo das forças produtivas no mercado até a criação de empresas estatais e favorecimento ao setor empresarial privado, revela a estrutura do Estado e a composição das forças que o constituíram. Note-se, entretanto, que a política econômica governamental brasileira nem sempre foi uma política deliberada de desenvolvimento nacional. Às vezes, ela foi apenas política de estabilização, outras vezes, orientou-se no sentido da harmonização de setores produtivos e subsistemas regionais.

Nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado da política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões, o crescimento da economia não foi senão o resultado de decisões externas, de investimentos e de condições de mercado funcionando sem uma firme ação governamental. São significativos os montantes de capital externo na economia: 64,5% do total da dívida pública externa brasileira correspondiam a empréstimos britânicos, contra 30,3% de empréstimos norte-americanos. E entre 1947-56, o Brasil recebeu 41 milhões de dólares a título de empréstimos e investimentos, mas remeteu, sob a forma de juros e dividendos, 754 milhões de dólares (Gonçalves e Pomar, 2000, p. 7).

Durante os anos 50, o projeto de desenvolvimento econômico e industrial

tinha nos empréstimos externos sua mola de sustentação e viabilidade. A via de acesso ao crescimento econômico estava na industrialização subordinada e essa exigia um montante de investimentos quase sempre buscados no exterior. O presidente Juscelino Kubistchek afirmava em seu discurso que

[...] a colaboração do capital estrangeiro, não é assim, matéria de debate emocional, é uma necessidade técnica. Se a nossa capacidade interna de capitalização é limitada, o recurso ao capital estrangeiro que pretende integrar-se efetivamente ao nosso país é um meio de fortalecer a nossa economia (Cardoso, 1978, p. 179).

Mas foi durante o governo dos militares que estes e as elites dirigentes nacionais não titubearam em solicitar empréstimos externos. De fato, os generais facilitaram a captação de capitais estrangeiros disponíveis no mercado internacional. Os empréstimos, em sua maioria, foram contraídos pelo governo federal, destinando-os às empresas públicas e privadas, que também se endividaram, em especial, no governo Ernesto Geisel (1974-79), com o II Plano Nacional de Desenvolvimento pautado na expansão e modernização econômica. A autoritária decisão política do presidente Ernesto Geisel tinha como prioridades: continuar o processo de modernização sob a direção do Estado e, em estreita colaboração do setor privado, apoiar investimentos do capital estrangeiro, intensificar a exploração de petróleo e gerar as condições de infra-estrutura através do programa nacional do álcool, do programa nuclear, construção de usinas hidrelétricas e da malha ferroviária.

Em 1980, a dívida externa do Brasil era de 64.245 milhões de dólares. Havia um descontentamento geral acompanhado de piora nas condições de vida da população. O cenário era de endividamento externo, de incapacidade de pagamento aos bancos credores, de altas taxas de inflação, de desemprego urbano e de crescimento dos movimentos dos trabalhadores no campo e na cidade. Entre dezembro de 1983 a setembro de 1984, as negociações da dívida externa enrijeceram, levando o presidente José Sarney unilateralmente a optar pela moratória. A dívida externa alcançava, em 1987, 121.188 milhões de dólares, mas, em novembro daquele ano, reiniciaram com o Banco Mundial e o Fundo Monetário as negociações através do *Plano Brady*¹, liderado pelo então secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady e o Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, durante governo de Itamar Franco.

Novamente, na Assembléia Constituinte de 1988, as elites dirigentes se rearticularam em torno do projeto conservador e subordinado ao Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial de Comércio. A vitória das elites dirigentes nas eleições de 1989 significou a opção pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, a subscrição às políticas deliberadas, em Washington (1989), e a sinalização para a assinatura dos acordos com o Fundo Monetário, que ocorreriam em 1994.

A questão da dívida externa, através das negociações, foi equacionada e submetida às prescrições do Fundo Monetário

Internacional e Banco Mundial. As elites dirigentes nacionais empresariais e partidárias rearticularam-se em torno do projeto neoliberal conservador e sustentaram a eleição (1994) e a reeleição (1998) de Fernando Henrique Cardoso e ficaram vulneráveis aos investidores, banqueiros e credores externos. Juntos, governo federal, elites empresariais e uma parcela de parlamentares do Congresso Nacional construíram um consenso político partidário, colocando o país na posição subordinada, mas leal aos interesses das corporações e dos grupos financeiros supra-nacionais. Caberia, então, ao presidente eleito, em 1994, implementar as decisões subscritas no Consenso de Washington, gerar superávit primário, administrar as pressões internas, zelar pelo desempenho das instituições bancárias, quebrar os monopólios estatais, reduzir investimentos públicos sociais, flexibilizar as relações de trabalho, executar as reformas estruturais e o plano de privatização e de desnacionalização.

Novamente, a crise no sudeste asiático (1997) e na Rússia (1998) desequilibrou, ainda mais, as finanças de vários países, entre eles o Brasil, colocando-o em uma situação de vulnerabilidade. E em janeiro de 1999, já no segundo mandato, Fernando Henrique submeteu-se às cláusulas contratuais do Fundo Monetário e Banco Mundial e obteve outro empréstimo de 41,5 bilhões de dólares, para pagamento de juros da dívida externa e para a sinalização aos investidores estrangeiros de segurança financeira. Novamente, a inserção do país pela via da subordinação estava concretizada, mais uma vez o governo federal e parte das elites dirigentes nacionais

aderiram aos interesses do capital e dos investidores supranacionais, desconsiderando o crescimento da dívida interna dos estados e municípios, as necessidades e as propostas pautadas nos interesse nacionais.

O servilismo do Ministério da Educação

As políticas procedentes das instituições financeiras pretendiam o controle sobre as decisões da economia dos países em desenvolvimento, a instituição do padrão de consumo norte-americano, a difusão dos valores do mercado para as relações sociais, domínio sobre a produção científica e tecnológica e a redução das funções do Estado no oferecimento dos serviços públicos, especialmente saúde, previdência social, cultura e educação.

Particularmente, no Estado de São Paulo, o grau de insatisfação com as políticas do Banco Mundial para a educação pública acentuou-se nos primeiros meses de 2000, quando as três universidades públicas exigiram do governo estadual uma política educacional pautada na defesa da universidade pública, gratuita, laica, democrática, de qualidade para todos e socialmente referenciada, ao que se somou, também, o Centro Educacional Paula Souza e os profissionais da educação básica em uma mobilização política em defesa da educação nacional.

No caso das universidades públicas paulistas, de abril a junho de 2000, foram 50 dias de tenso conflitos entre os gestores que pautavam suas propostas, em oposição às do governo federal (leia-se: do Banco

Mundial e Fundo Monetário) e as lideranças sindicais e acadêmicas, cujas reivindicações demonstram anos de lutas e de constante mobilização em defesa das instituições e dos direitos sociais. No ano de 2001, de agosto a dezembro, foram 105 dias marcados pelos conflitos e mobilizações entre as universidades federais e os servidores da previdência social em defesa dos direitos sociais em um confronto direto contra as políticas do governo federal.

O acirramento do movimento reivindicatório reafirmava a incompatibilidade entre as exigências das instituições e das corporações financeiras internacionais e as condições históricas, políticas, culturais e sociais da sociedade brasileira. O jogo de forças políticas e a mudança de concepção de educação pública estavam instalados. E qual era o jogo no campo das políticas sociais, particularmente as educacionais? Que os serviços públicos representassem um mercado potencial para os investimentos privados.

Desde 1994, a decisão de estender aos serviços públicos ampla liberdade para o comércio internacional foi assumida quando o Acordo Geral de Comércio e Serviços - GATT incluiu o ensino na lista dos serviços que deveriam ser liberados (Hirt, 2000, p. 14). Novamente, em novembro de 1999, reunidos em Seattle, os membros da Organização Mundial do Comércio - OMC reafirmam, que a educação é o setor em plena expansão e que os governos têm dificuldades de atendimento às demandas, sobretudo, do ensino superior, portanto, recomendaram liberar o comércio de serviços educativos. E as regras? Para encontrá-las deve-se buscar o discurso do presidente

do Banco Mundial:

Falei bastante sobre a complexidade de atingir nossas metas em cada país. Mas sabemos que os países dependem uns dos outros. Sabemos que os países não são mais donos de seu próprio destino. Precisamos de regras globais e comportamento global. Precisamos de uma nova arquitetura internacional de desenvolvimento que corresponda à nova arquitetura financeira global (Wolfensohn, 1999, p. 13).

Analisando o documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995, p. 4-5) pode-se encontrar parte das regras:

Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas;

Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados;

Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior;

Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con su estructura de programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado en el mundo en desarrollo. La mayor diferenciación en la enseñanza superior, o el desarrollo de instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados, puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral.

O governo federal, através do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, revela

a sintonia da política nacional às orientações dos investidores externos:

Desde o início do governo, ele (Fernando Henrique Cardoso) reuniu empresários, formadores de opinião, consumidores, atores em atos que visavam chamar a atenção para a necessidade de o Brasil despertar para a educação, procurando fazer com que a questão deixasse de ser um problema, para ser o grande fator do nosso desenvolvimento. A força dos empresários na campanha de mobilização pela melhoria da educação advém do fato de terem consciência de que a educação passou a ser fator essencial ao desenvolvimento econômico².

A sintonia fina pode ser constatada no documento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, publicado nos anos 90, referindo-se à educação pública:

Quanto ao ensino de nível superior, a proposta é promover um saneamento do setor, de modo a reduzir drasticamente a inflação de títulos acadêmicos. A idéia seria converter boa parte da rede privada de ensino superior em escolas técnicas e profissionalizantes voltadas para a formação de pessoal qualificado para preencher ocupações com demanda no mercado de trabalho. O saneamento do ensino superior no Brasil poderia contribuir para recuperar o valor genuíno dos títulos universitários obtidos, enquanto a conversão de parte do sistema em escolas técnicas/profissionalizantes ajudaria a adequar a formação de recursos humanos às reais necessidades do mercado de trabalho (Zockun, 1995, p. 221).

Algumas providências oficiais ajudam a compreender a questão. O Estatuto das Escolas Técnicas Federais, referindo-se aos recursos para seu financiamento, diz no art. 34, parágrafos:

II- doações, auxílios e subvenções que lhes

venham a ser concebidos pela União, Estados e Municípios, por qualquer entidade pública ou particular e por pessoa física;

III - remuneração de serviços prestados às entidades públicas ou particulares, mediante contrato ou convênio específicos.

O governo federal demonstra sua disposição em realocar os recursos públicos, delegando às entidades privadas pessoas físicas e, aos convênios, a captação de recursos, em um visível descomprometimento com a educação pública. E no Decreto-Lei n. 2.208 de 17/04/97, que estabelece as diretrizes para a educação profissional nos níveis básico, técnico e tecnológico, afirma em seu art. 2º: "A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizada em escolas do ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho". O princípio subjacente é a delegação às instituições privadas a responsabilidade pelas decisões, auto-gestão e controle dos serviços dentro da lógica do mercado.

Já a Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, regulamentado pela Lei n. 9.424/96, afirma que os recursos são destinados somente ao ensino fundamental. Ao sancionar a lei, o presidente vetou a extensão dos recursos à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, desconsiderando todas as discussões sobre o desenvolvimento humano e o direito à educação para todos e em todas as idades e a subscrição à Declaração Mundial de Educação

para todos de Jomtien, em 1990, Tailândia.

Para finalizar, o Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei n. 4.155/98, aprovado em 13 de dezembro de 2000, e que estabelece as metas, estratégias e objetivos para educação para os próximos dez anos, no que se refere ao financiamento o presidente, ao sancioná-lo, vetou nove artigos, todos referentes ao aumento de verbas para a educação pública, argumentando adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal dos municípios.

Considerações finais

Os fundamentos das políticas para a educação pública estão fincados nos mesmos que alicerçam o modelo neoliberal de desenvolvimento econômico. É a desumanização dos seres humanos, tornando-os objetos, mercadoria. As relações sociais devem pautar-se na competitividade e no padrão de consumo definido pelos norte-americanos. Os valores preconizados são do mercado livre.

Assim, as políticas para a educação pública, emanadas do Banco Mundial, são de natureza *contencionista*, por reduzir investimentos públicos, mas transferi-los aos empresários do ensino através de verbas, de isenções tributárias e de favorecimento na compra de materiais e equipamentos escolares e de natureza *compensatória*, por ser uma política dirigida aos interesses restritos, focalizados e de alcance insuficiente, temporário.

Além disso, reduz os direitos sociais e aprofunda os procedimentos discricionários que agravam a apropriação de bens educacionais pela maioria da população constantemente excluída.

O fundamento político subjacente é o individualismo como instrumento categórico de aferição de crescimento e de competitividade entre povos e estados (Fiori, 1997, p. 212). Trata-se, na verdade, de isentar o Estado de responsabilidades públicas e atribuí-las aos indivíduos. Significa, sim, atribuir aos pobres a responsabilidade pela condição de pobreza. Mais ainda, institui mecanismos de deslocamento das decisões públicas e coletivas para o âmbito das decisões privadas e privilegiadas, quase sempre favorável aos poderosos.

Um gigantesco cassino no qual todos devem competir e consumir é o mundo pretendido pelos *homens de negócio*. Afirmam, em seus pressupostos, que os investimentos privados proporcionam melhor atendimento às demandas educacionais. Que as leis do livre mercado aplicadas à educação gerariam competitividade, produtividade e a possibilidade de escolha para os consumidores. Estes *homens de negócio* atuam abdicando a história, a cultura e as lutas sociais da população e renovam constantemente suas formas de intervenção e de dominação sobre populações inteiras. Secundarizaram as

referências clássicas de democracia, cidadania, justiça social, ética, solidariedade e emancipação voltadas para a humanização e convivência social. Afirmam que as relações sociais estão sob o primado da individualidade, da competitividade, do utilitarismo, da banalização da ética e da moral, do lucro a qualquer preço e que o sentido para a vida é apenas mercantil. Nós continuamos afirmando que a educação pública não é mercadoria, como insistem em dizer *os homens de negócio*, mas um serviço público muito além dos restritos interesses econômicos e financeiros.

Notas:

¹ Plano Brady - previa a redução no valor da dívida externa, mediante a redução do principal ou das taxas de juros. Previa, ainda, a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes por títulos com taxas fixas. A adesão do Brasil foi no final do governo Fernando Collor de Mello.

² Boletim Acorda, Brasil. Entrevista com o Ministro Paulo Renato de Souza. Ano 1, mar. 1997. Leia também artigos na *Folha de São Paulo* de 23/02/2000 e 27/02/2000.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior*. Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington D. C., 1995.
- BARROS, F. (org.). *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização*. Brasília: Rede Brasil, 2001.
- BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta popular, 1999. (Cartilha n. 7).
- BOLETIM, ACORDA BRASIL. Entrevista com o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Brasília, ano 1, mar. 1997.
- CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento Brasil: JK-JQ*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

CHAUFOUNIER, R. O banco atinge a maioria. *Finanças e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jun. 1984.

CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza*. São Paulo: Moderna, 1999.

CLAUSEN, W. *Reunión de gobernadores del fondo monetário internacional y del Banco Mundial* Washington D.C., 1981. (Discurso del Presidente).

CORREIO POPULAR. *Brasil volta ao fundo depois de 16 anos*. Campinas, 11/11/1998

FIORI, J. L. O Estado morreu. Viva o Estado! *Correio Braziliense*. Brasília, 13/08/2000.

_____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FOLHA DE SÃO PAULO. Universidade privada ganha mais verbas. 23/02/2000 e 27/02/2000.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1999.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1984. p. 111.

_____. Que moratória? *Folha de São Paulo*. 24 de janeiro de 1999.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. *O Brasil endividado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

HIRT, N. O ensino será uma mercadoria? *O Correio da Unesco*, abr. 2000.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) - USP.

MC NAMARA, R. *Cem países, dois bilhões de seres*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

MEIRELLES, D. *As noites das grandes fogueiras*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SILVA, M. A.; MONLEVADE, J. *Quem manda na educação no Brasil?* Brasília: Idéa, 2000.

SILVA, M. A. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: FAPESP/ Autores Associados, 2002.

TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa, 1996.

WOLFENSOHN, J. *Coalizões para a mudança*. Washington, D.C., 1999.

ZOCKUN, M. H. (coord). *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*. FIESP. São Paulo: Editores Associados, 1990.