

CRÍTICA ÀS PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO

JON LAUGLO

THE NORWEGIAN UNIVERSITY OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY — OSLO

Tradução: Dagmar M. L. Zibas

Em países em desenvolvimento, a educação sofre sérios problemas: aguda escassez de recursos; baixa qualidade; acesso discriminatório; distribuição inadequada e, até mesmo, em alguns casos, aumento do número de analfabetos. Há necessidade imperiosa de se planejar a melhoria dessas condições. Em seu relatório sobre políticas de 1995, intitulado *Prioridades e Estratégias para Educação*, o Banco Mundial estabelece esse planejamento como orientação aos governos para os quais empresta dinheiro.

Há muito consenso sobre os elevados objetivos explicitados no documento: que a educação é importante tanto como um direito quanto como um meio para melhorar as condições de vida; que a qualidade do ensino e da aprendizagem deve ser melhorada; que o financiamento deve ser aumentado; que o acesso à educação deve ser mais equitativo e que deve ser feito melhor uso dos recursos disponíveis. Há muitas outras observações que não são controversas, mas, ao contrário, iluminadoras, nesse relatório previsível, informativo e bem-acabado. O núcleo do documento pauta-se por essa norma e aqueles que tiveram o privilégio de

Publicado originalmente em inglês em *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, p.221-233, 1996, com o título: *Banking on education and the uses of research. A critique of: World Bank priorities and strategies for education.*

ler as primeiras versões podem notar, com satisfação, que o texto final aprovado é menos conflitivo do que os anteriores. Esta crítica focalizará os aspectos que parecem continuar problemáticos.

O documento reconhece que as condições não serão as mesmas entre os diferentes países e explicita que tal variação deve ser levada em conta. Também defende o ponto de vista de que mais atenção deve ser dada ao planejamento participativo e à necessidade de serem consideradas seriamente as importantes lideranças locais como agentes responsáveis na preparação do projeto. Assim, “orientação ao cliente” é a expressão-chave. Dever-se-ia pensar que isto implicaria muito relativismo e grande abertura no que tange aos projetos que o Banco estaria pronto para financiar. Entretanto, de fato, há uma autoconfiança muito definida nas prescrições gerais do documento. Podemos inferir que esta contradição somente será evitada, na prática, se o planejamento participativo puder ser informado e guiado pelos especialistas do Banco de tal modo que todo o processo tenderá para o tipo de abordagem e para as prioridades que o Banco quer que prevaleçam. Os projetos não devem ser meros decalques. Quem recebe financiamento deve ser o verdadeiro proprietário de seu projeto. Todavia, a estratégia é induzi-lo a desenvolver os projetos na direção que o Banco, em sua sabedoria, estabeleceu.

O QUE É PRESCRITO

Aqui está a base do que o documento prescreve:

Uma alta prioridade é conferida à educação básica tal como fornecida pelas escolas para jovens alunos — escola fundamental e primeiro ciclo da escola secundária. Linguagem, matemática, ciências e habilidades em “comunicação” são destacadas como especialmente importantes (p.2). Educação profissional e treinamento devem ser deixados para provedores privados e para treinamento em serviço. Financiamentos privados suplementares também devem ser encorajados para outros tipos e níveis de educação. Mas, para a educação superior, a privatização é mais do que um mero complemento. Financiamento privado e provedores particulares são aqui a principal ferramenta para assegurar, “em todas as regiões”, a sustentação fiscal da educação superior (p.154).

Em todos os estágios deve haver especificação mais clara de objetivos e maior monitoramento de insumos e resultados. Há ênfase no “estabelecimento de padrões” de rendimento e na necessidade de se dar mais atenção aos resultados da educação. Deve haver menos gerenciamento por meio de estruturas burocráticas centralistas e mais gerenciamento por objetivos e indicadores de performance — “uma orientação para resultados”. Dentro de tal arcabouço, as instituições devem se tornar mais autônomas e devem ser mais diretamente acompanhadas pelos usuários. Assim, há recomen-

dação de maior envolvimento das famílias no gerenciamento da escola, mas também há advertência quanto a alguns riscos, considerando-se que atenção ao contexto local é especialmente necessária quando esta prioridade é colocada.

A educação básica deve ser fornecida gratuitamente, mas a educação secundária e a educação superior deveriam ser sujeitas ao pagamento de taxas. Se as taxas da educação superior são conservadas baixas, há possibilidade do estabelecimento de um imposto de educação para graduados. Entretanto, quando as taxas são elevadas, deve-se compensar os efeitos adversos quanto ao acesso. Para as escolas, o documento recomenda estipêndios vinculados. Todavia, esquemas de empréstimos são sugeridos como principais instrumentos para tornar acessível a educação superior paga.

O BANCO MUNDIAL TEM INFLUÊNCIA

O documento estima que somente 2,2% de todos os gastos em educação, nos países de renda média e baixa, são cobertos por financiamento externo. O Banco é a maior fonte unitária desse financiamento; sua participação subiu de 10%, em 1980, para 27%. Em 1990, era de 62% a parte do Banco Mundial no financiamento total concedido por todas as agências multilaterais à educação. Os financiadores são muito influentes nos países que dependem muito de suporte externo para o desenvolvimento de seus gastos em educação e o Banco tem muita força junto a governantes e entre os outros financiadores.

Essa instituição tem a reputação de impor severas condições — que os países receptores dos empréstimos são obrigados a aceitar — e de se envolver pesadamente no arcabouço de propostas que os governos submetem para financiamento. Oficialmente, o documento aqui analisado é uma revisão crítica (*review*) e não um documento de políticas. A escolha do nome implica que uma revisão seria menos ligada às operações do banco do que um documento de políticas. Mas, de fato, essa revisão é bastante assertiva sobre as prescrições e concebe financiamento como um meio de alavancar reformas em todo o sistema educacional. Ao mesmo tempo, explicita que, de acordo com princípios reguladores adotados em 1994 para as suas operações em geral (p.155), o Banco será mais seletivo com respeito aos projetos que financiará dentro dos sistemas reformados.

As operações do Banco Mundial nunca sofreram de excessiva humildade, mesmo quando reverteram as condições inicialmente impostas. Apesar de atualmente declarar apoio ao planejamento participativo e privilegiar a “orientação para o cliente”, parece que o Banco, nos próximos anos, exercerá sua influência mais fortemente do que no passado, propondo, em especial aos países mais pobres e mais dependentes de financiamento, ramificações de

longo alcance de políticas para todo o sistema educacional e para o setor de treinamento.

Por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial exerce grande influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. Esta influência favorece liberdade para as forças de mercado e para um Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser gerenciados mais de acordo com os princípios da iniciativa privada.

Da mesma forma como outras agências de financiamento, o Banco Mundial, em anos recentes, tem promovido uma coordenação mais rigorosa das contribuições dos financiadores e quando o Banco envolve-se em tal coordenação, desempenha o papel de agência-líder.

O Banco dispõe de competente e confiável especialização profissional no que se refere a preparação de projetos e negociação com governos. Tem grande capacidade para conduzir e contratar estudos, bem como para resumir e comunicar os resultados. Tal poder de informação torna-se especialmente importante quando é exercido em países cujas bases para pesquisa são débeis. Quando o Banco contrata estudos em regiões sem tradição em pesquisa, também exerce influência na forma como a base para pesquisa se desenvolve — ou seja, quais temas serão focalizados, a metodologia e o arcabouço para análise adotados. Para os seus interlocutores no governo de um país, o Banco é freqüentemente uma fonte de conhecimento relevante de política, não somente no que se refere a pesquisas e projetos internacionais, mas, também, quanto a informações sobre o próprio país, informações que o Banco coleta e analisa. Além disso, o Banco pode dirigir procedimentos de análise nos quais os técnicos do governo não têm experiência — e nos quais eles não podem se integrar por conta própria a partir da sua débil base de pesquisa.

A ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS DE POLÍTICAS

Ao longo dos anos, as perspectivas do Banco Mundial e suas prioridades para financiar a educação têm sido formuladas em uma série de documentos de políticas com diferentes ênfases e títulos: “documentos de políticas”, “estudos de políticas”, ou, como no caso presente, “discussão crítica de políticas” (*policy review*). Até agora, o estudo de Jones (1992), cobrindo os últimos anos da década de 80, é a mais abrangente análise acadêmica dessas políticas e das condições que lhes deram forma.

Antes que as políticas sejam finalizadas, rascunhos são submetidos à discussão interna, o que pode paralisar ou modificar profundamente um documento antes de sua aprovação. Há, também, um processo de consultoria externa. Comentários são recebidos de altos funcionários de alguns países que pedem financiamento, bem como de funcionários de outras agências. Este processo alerta os líderes externos para o que está para vir e constrói legitimidade para a versão final:

as pessoas foram consultadas. Nenhum estudo ignorou os mecanismos ou os resultados desse processo de consulta. Todavia, em vista do poder do Banco e de sua conhecida e autoconfiante cultura interna, presume-se que as influências externas somente causem alterações menores: a mudança de tom de certos argumentos e conclusões, quando os mesmos encontram forte crítica; a retirada de certas questões controversas para “estudos de aprofundamento”, quando tais questões são periféricas para os interesses do Banco.

Policy papers são, sem dúvida, documentos “políticos” elaborados por um processo cujos principais atores estão no próprio Banco. Mas também são baseados em uma mistura de pesquisa acadêmica, relatórios e estudos internos, bem como em avaliações conduzidas por outras agências internacionais. A origem dos trabalhos mencionados refletirá, inevitavelmente, tanto as desigualdades internacionais no que diz respeito à qualidade e à quantidade de estudos relevantes, quanto as redes de relações profissionais dos funcionários do Banco. A seleção também priorizará estudos que estejam de acordo com as idéias dominantes sobre metodologia de pesquisa, adotadas pelos analistas do Banco. Modelos de educação chamados “função-produção”, que são passíveis de mensurações quantitativas quanto a *inputs* e *outputs*, serão tratados com especial interesse.

OS BENEFÍCIOS DA EDUCAÇÃO

Um documento que propõe maiores investimentos em educação, tanto por parte do Banco quanto por parte dos governos, não negligenciará a propaganda dos benefícios da freqüência à escola. Torna-se necessário fazer eloqüentes declarações a esse respeito. A maioria dos pesquisadores também endossam essa posição, descrevendo o impacto da educação sobre a produtividade econômica, a saúde, a população e o bom governo. Todos os filhos do Iluminismo estarão predispostos a perceber os benefícios da educação e a considerá-la como um direito humano. No entanto, mesmo os pesquisadores convencidos de que a educação formal tem, principalmente, efeitos benéficos podem, ainda assim, sentirem-se desconfortáveis a respeito da firme e categórica generalização feita no documento aqui analisado. Há outros estudiosos que argumentam que a escolarização formal pode ter efeitos indesejáveis, ou seja, afirmam que ela aliena os jovens de sua cultura, que sua seleção serve para legitimar a injustiça social, que ela pode ser um instrumento usado para tornar mais dóceis as populações politicamente resistentes. Tais manifestações de pesquisadores são ignoradas. Somente resultados favoráveis são enfatizados. Mas seria, sem dúvida, surpreendente se os argumentos da desescolarização fossem considerados em um documento que coloca a educação como um investimento valioso.

Em décadas anteriores, as críticas radicais à escolarização afetaram indiretamente as políticas das agências financiadoras, mesmo o Banco Mundial. Essas agências desenvolveram interesse por educação não-formal

e diminuíram o otimismo acrítico a respeito da educação formal. Algumas das críticas ainda merecem ser consideradas seriamente. Escolarização em tempo integral teve sempre uma relação problemática com aquelas formas culturais que dependem principalmente da aprendizagem por imersão no próprio contexto, por exemplo, vida nômade pastoril, agricultura não mecanizada, pesca costeira de pequena escala, artesanato tradicional. É provável que a escola educará crianças e jovens longe desses trabalhos e é pelo menos problemático considerar que abrirá as portas de uma vida superior para esses alunos. O documento não registra tais dúvidas sobre os méritos da educação formal. Em contraste com documentos anteriores do Banco Mundial, a atenção é agora intensamente focalizada sobre a escola e sobre os benefícios da escolarização. Desapareceu a preocupação anterior de incluir também a educação não-formal.

Educação em massa é parte da transformação modernizante das sociedades. Junto com seus benefícios, esta ampla transformação acarreta muitas tensões e custos, por exemplo: enfraquecimento comunitário e de laços familiares. O impacto moral e social da escolarização não é enfrentado no documento. Tampouco são considerados os problemas que as escolas podem gerar ou o potencial que podem ter para remediar as disfunções sociais da modernização e para restaurar a coesão social. De São Petersburgo, na Rússia, até Lagos, na Nigéria (e, sem dúvida, na própria capital dos EUA), os elevados níveis de criminalidade dão testemunho sobre a decadência moral subjacente à modernização. É difícil aceitar que o jogo mais livre das forças de mercado em educação e a ênfase em habilidades e conhecimento de disciplinas exatas contribuam para o equacionamento de tais problemas.

A ÊNFASE NAS HABILIDADES COGNITIVAS BÁSICAS E NA ESCOLARIZAÇÃO

O documento argumenta que investimentos na educação primária e no primeiro ciclo da educação secundária são especialmente bem justificados. Considerações sobre justiça social e sobre educação como um direito humano são suficientes para reunir amplo apoio a tal declaração. No entanto, muitos pesquisadores são críticos quanto à validade dos cálculos sobre as taxas de retorno que também são invocados para dar suporte à prioridade da educação básica.

Apesar de não ter desenvolvido o assunto, o texto explicita que as habilidades as quais as escolas devem focalizar são aquelas concernentes à linguagem, à ciência, às matemáticas e, adicionalmente, aquelas habilidades problemáticas da área de “comunicação” (p.2). As mais importantes habilidades de comunicação não são a linguagem e as matemáticas? Pode-se presumir que o Banco estabelecerá o ensino de informática como

condição para financiamento às escolas básicas? O significado de habilidades de “comunicação” permanece obscuro no documento.

Há ênfase ao estudo de ciências naturais como importante disciplina nas escolas básicas, a despeito do seu custo e de suas complexidades. No entanto, não há evidência empírica mostrando que os países que introduziram mais ensino de ciências em suas escolas tenham feito avanços mais rápidos, em comparação com outros, em termos de erradicação da pobreza (o que constitui o principal objetivo de desenvolvimento do Banco). Se isso fosse verdade, os receios do Ocidente pós-Sputinik, nos últimos anos da década de 50, deveriam ter se concretizado, e as economias do antigo Bloco do Leste deveriam ter mostrado melhor performance do que as do Ocidente. No entanto, no fim, as condições temidas estagnaram e entraram em colapso. Evidentemente, há diversas justificativas para a inclusão de ciências na escola básica, mas o fato de que o documento dá uma prioridade ímpar a esse assunto pode constituir uma derivação acrítica da teoria da modernização. Por exemplo, como podemos saber que ciência, como ensinada nas escolas básicas, é mais eficiente para o desenvolvimento de economias complexas do que a educação moral?

Aos olhos de muitos educadores, a preocupação com habilidades básicas é um sinal de uma visão estreita de educação, uma concepção que considera artes, artesanato, educação física, estudos sociais (e, certamente, todos os estudos integradores) como ornamentos que podem ser descartados sem qualquer sentido de perda. Os estudiosos, integrados na principal corrente da filosofia pedagógica ocidental, também suspeitarão que uma ênfase nas habilidades cognitivas básicas pode facilitar a complacência com um estilo de ensino no qual os alunos são recipientes passivos de um conhecimento disciplinar que os professores doam. Nos países em desenvolvimento, a maior parte dos observadores da educação argumentarão que as escolas *não precisam* de um mergulho mais profundo em tal estilo de ensino, pois esse já é muito difundido e, freqüentemente, reduz a aprendizagem a um processo de armazenamento de dados sem sentido. Na versão final do documento, o Banco toma cuidado para se afastar de tal armadilha. As habilidades cognitivas permanecem prioritárias, embora isto seja apenas brevemente mencionado. Contudo, sua discussão sobre temas do currículo traz uma abertura que, dizendo de modo generoso, é apropriada quanto à diversidade de métodos de ensino.

Há um claro reconhecimento das *escolas* de educação geral como o arranjo institucional para o ensino e a aprendizagem. As principais alternativas a essa modalidade, ou seja, a educação não-formal e a educação profissional, recebem pouca atenção no documento. A educação não-formal é retirada da agenda de prioridades imediatas, sendo arquivada para consideração em um documento separado, em um futuro não definido.

O DESCARTE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

O documento traz um viés contra as escolas profissionalizantes e, em particular, contra aquelas de financiamento público. No nível da escola, a educação profissional especializada é descartada como malsucedida. É declarado (p.80) que “as habilidades profissionais e técnicas são mais bem desenvolvidas no local de trabalho, como continuação da educação geral”. É, ainda, enfatizada a importância de envolvimento do setor privado na provisão, financiamento e gerência de tal educação e treinamento.

Há, sem dúvida, sérios problemas que são comuns a muitos programas profissionalizantes desenvolvidos em escolas públicas. Mas esses problemas não são universais. Considere-se o problema da fraca relação entre os cursos e o trabalho relevante posterior. Na China de hoje, não se considera tal falta de organicidade como um grave problema, tampouco isso assim se coloca para as brigadas de treinamento em Botswana. Atualmente, mesmo no deprimido setor moderno do mercado de trabalho da Tanzânia, aqueles que se formam nos centros de treinamento profissional, dirigidos pelo Ministério do Trabalho, usualmente encontram algum tipo de ocupação para a qual seu treinamento parece ser genericamente relevante (algum tipo de trabalho prático), embora a completa identificação com sua especialização seja fraca (Närman, 1992).

O documento é omissivo quanto ao exame sério dos dados relativos às alternativas que são classificadas como melhores pelo Banco; ou seja, o treinamento em serviço e o financiamento privado. Na verdade, essas modalidades freqüentemente têm problemas de oferta insuficiente, acesso discriminatório e qualidade variável. Tais alternativas também nem sempre são superiores em termos de colocação em bons empregos. Mesmo o sistema de aprendizagem alemão, altamente conceituado, mostra ligações precárias entre o tipo de treinamento e o posto de trabalho que os aprendizes encontram. Além disso, o custo unitário dos tipos de aprendizagem tecnicamente avançados pode ser extremamente alto (Lauglo, 1993).

As políticas do Banco Mundial para educação profissional têm sido notoriamente inconsistentes. Houve época em que a diversificação curricular com uma orientação profissionalizante foi a condição para financiamento das escolas secundárias e muitos projetos foram lançados para desenvolver uma educação técnica ou profissional nas escolas de nível médio. Então, em 1991, no documento de políticas para Treinamento e Educação Profissional e Técnica, o Banco anulou essas políticas, que tinham sido introduzidas em muitos países. Parece que a hostilidade daquele documento para com a educação profissional escolar baseou-se muito na experiência do próprio Banco com tais projetos em países muito pobres, projetos que podem ter sido vítimas de planejamento inadequado, com atenção insu-

ficiente ao contexto local, além de terem sido implantados em grande escala muito rapidamente.

Atualmente, a política vigente é deixar o treinamento profissional para os empregadores e financiadores privados. Mas, ao mesmo tempo, as recentes políticas nos influentes países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OECD —, que mesclam preparação vocacional ampla com educação geral no segundo ciclo da escola média, sugerem ao Banco a necessidade de reconsiderar a eliminação da diversidade curricular nos países de baixa renda. Assim, não está mais descartado um novo estilo de educação secundária diversificada, apesar de todos os problemas da parca distribuição de recursos que, no passado, afetou esse tipo de educação nos países em desenvolvimento. Educação profissionalizante pode agora ser aprovada pelo Banco Mundial, desde que não “demasiadamente especializada” (p.100). Dessa forma, há aqui outra reversão. Isso contrasta com o documento de 1991, que favorecia a separação entre treinamento profissional e educação acadêmica.

De fato, a presente revisão não é internamente consistente sobre treinamento profissional *especializado*. Embora possa parecer que haja banimento de tal modalidade nas escolas, o documento reconhece (p.100) que “Há países onde as taxas de retorno para alguns tipos de educação profissional especializada têm sido maiores que aquelas referentes à educação geral secundária”.

Como argumento favorável à educação geral e a um tipo de educação profissionalizante (a qual, se fornecida pelas escolas, deve ser ampla e *técnica*, ao invés de centrada em habilidades manuais especializadas), o documento afirma que “as tarefas do trabalho exigem cada vez menos envolvimento manual”. Isto pode ser verdade em Washington, mas dificilmente é uma premissa sensibilizadora para políticas em países onde a vasta maioria da força de trabalho está ligada à agricultura e ao setor informal da economia. Em geral, os argumentos referentes ao tipo de educação profissional que deve ser desenvolvida nas escolas baseiam-se excessivamente nas tendências e diagnósticos provenientes de países com o perfil da OECD. Em comparação com países que emprestam dinheiro do Banco Mundial, os participantes da OECD têm economias muito diferentes, outros perfis de matrícula escolar e capacidade para montar, em larga escala, sistemas sustentáveis híbridos de educação geral e profissionalizante.

Além disso, nesses países, há muito mais atenção à educação profissionalizante nas escolas e há consciência dos problemas decorrentes da tentativa de induzir os empregadores a assumirem mais responsabilidade por treinamento em habilidades básicas. Em países em desenvolvimento, uma ampla política para o desenvolvimento de recursos humanos não pode ignorar a necessidade de que as autoridades públicas encontrem meios de financiar treinamento em habilidades manuais.

Pode ser conveniente para uma agência que lida com financiamento em larga escala permanecer afastada da complexa tarefa de desenvolver instituições públicas de treinamento profissional que ensinem habilidades especializadas. No entanto, é uma pena que o documento deixe a impressão de que tais instituições especializadas estão destinadas ao fracasso. Algumas falham, mas outras não. Algumas instituições de treinamento especializado (por exemplo, na Jordânia e no Brasil) têm ótima reputação entre os empregadores. O argumento mais amplamente usado contra as escolas profissionais é de que elas demandam altos custos. No entanto, tais custos não são sempre mais altos do que os cursos de ciências que o Banco agora defende tão fortemente. E o treinamento na indústria pode também ser muito caro.

Uma política mais prudente para o Banco seria manter-se afastado de qualquer firme generalização internacional sobre as falhas do treinamento profissionalizante em escolas públicas. Deveria ter insistido na criação de políticas para esse subsetor mais adaptadas aos diferentes contextos. Deveria ter confiado menos nos dados sobre os problemas registrados nas escolas profissionais públicas nos países africanos. Da mesma forma, deveria também dar menos crédito à evidência de padrões gerais dos muitos estudos sobre taxas de retorno, estudos esses cujos resultados, de acordo com a análise de Bennell (1995), não são tão sólidos como o documento do Banco pressupõe.

MELHORIA DA QUALIDADE — MAS INSENSIBILIDADE À PEDAGOGIA COMO DISCIPLINA

O documento recomenda um tipo de planejamento de currículo que especificará os objetivos de aprendizagem em termos observáveis — o estabelecimento de padrões claros e elevados, introduzindo sistemas de indicadores de desempenho para monitorar a consecução de tais objetivos.

Os especialistas em currículo discordam sobre os méritos educacionais de tal abordagem se esta significar a elaboração do currículo em termos de objetivos de aprendizagem observáveis. Esse tema também é controverso nos EUA, berço a partir do qual este estilo de planejamento de currículo difundiu-se internacionalmente. Não há notícia dessa controvérsia no documento. Um argumento contra os extremos quanto aos “objetivos de aprendizagem” no planejamento do currículo é que ele pode bloquear estratégias de ensino que procuram atingir objetivos de processo de ordem mais elevada. O contra-argumento é que esquemas mais rígidos e maior monitoramento são necessários quando a competência de ensino é baixa, o que é freqüente em países em desenvolvimento. Mas sempre há o risco de que especificações mais rígidas, quanto a resultados mensuráveis desejados, restrinjam o trabalho dos bons professores de maneira negativa, uma vez que tais especificações desviarão a atenção de importantes objetivos de processo.

Para melhorar a qualidade da educação — também para professores de baixa competência — deve-se igualmente levar em conta como o ensino é realmente planejado na prática. Um currículo que enfatize objetivos de aprendizagem pode não se coadunar com a maneira como os docentes planejam e conduzem seu trabalho. É razoável levantar a hipótese de que os professores pensam em termos de conteúdos a serem cobertos (materiais instrucionais exercem uma notável influência nesse aspecto) e de atividades a serem desenvolvidas a fim de transmitir tais conteúdos. Objetivos formais (além daqueles de cobertura de um certo conteúdo) provavelmente permanecerão relativamente esquecidos no planejamento que, na verdade, os professores elaboram para seu trabalho diário nas salas de aula. Isso parece acontecer mesmo nos EUA, que — sob a influência da psicologia behaviorista — caminhou longe na senda dos objetivos e “competências” observáveis, sem obter qualquer resultado significativamente alto nos testes da International Association for the Evaluation of Educational Achievement — IEA —, que realiza comparação internacional no que diz respeito a rendimento em disciplinas acadêmicas.

Entre os insumos necessários para a aprendizagem, o documento dá destaque “ao professor que conhece sua disciplina”. O texto ressalta que uma educação geral sólida é um importante pré-requisito para a formação de um bom professor e parece assumir que as habilidades para ensinar são mais bem desenvolvidas no contexto do próprio trabalho. A importância de um curso inicial em pedagogia é descartada com base em pesquisas em determinados países (Índia, Paquistão, Brasil), cujos dados levaram à conclusão de que tais cursos não produzem efeito sobre os resultados da aprendizagem dos alunos, ou, simplesmente, que o conhecimento específico do conteúdo é mais importante para um ensino efetivo do que a pré-formação (p.82). Assim, é favorecido um modelo prático para melhor desenvolvimento das habilidades para ensino, com cursos “em serviço” como suplemento para o treinamento no local de trabalho.

Certamente, os docentes precisam dominar o que ensinam, especialmente se é esperado que superem os estilos didáticos tradicionais e a “decoreba” sem sentido com a qual tais estilos são usualmente associados. Na formação inicial do professor, a qualidade do ensino de pedagogia é freqüentemente tão pobre que pode transmitir poucas habilidades duradouras para aqueles que são treinados. No entanto, o documento generaliza muito categoricamente com base em um limitado número de estudos realizados em alguns países (seguramente, a qualidade dos cursos iniciais varia ao redor do mundo) e não faz qualquer consideração sobre a forma como pode ser melhorada a qualidade dos cursos de pedagogia.

O texto não questiona se é importante construir profissionalismo junto aos professores. Profissionalismo pressupõe, *inter alia*, que seja garantida uma justa margem de autonomia aos praticantes da profissão, porque se julga que detenham importante especialização que se baseia em fundamentos teóricos.

Tais fundamentos, no caso dos professores, constituiriam a Pedagogia. O conceito de profissionalismo é importante porque enfatiza o compromisso com a tarefa e motivação interna para engajar-se nas contingências pedagógicas, em contraste com o processo de reduzir os professores a humildes operadores que fazem o que lhes é dito para fazer e que necessitam de constante monitoramento para tanto.

Pode ser que a ênfase sobre a autonomia profissional seja um ideal não realista para o magistério, em vista de sua forte resistência ao controle externo a ser exercido pelos usuários e pelos líderes locais. Talvez, também, seja necessária uma nova idéia de profissionalismo que enfatizaria maior colaboração entre os professores e que admitiria muito maior intercâmbio com seus clientes e usuários. Todavia, o documento não tem nada a dizer sobre a forma como, realisticamente, os elementos desejáveis do profissionalismo seriam mais bem desenvolvidos junto aos professores. Em suas observações gerais, o texto parece desprezar a pedagogia profissional. Devemos assumir que um modelo mais aberto de competência profissional é obtido mais facilmente por um monitoramento mais restritivo, por meio da desconsideração do componente pedagógico na formação inicial do professor e pela adoção de um modelo prático para a transmissão das habilidades de ensino? Em caso afirmativo, quais são as pesquisas de validade internacional que dão suporte a essas conclusões?

Medidas corretivas apropriadas para melhorar a qualidade do ensino também requerem um diagnóstico dos pontos fortes e fracos de cada sistema educacional. Seria desejável que o documento do Banco fosse mais sensível a isso, ao invés de simplesmente destacar com tanto empenho que “melhor conhecimento do conteúdo”, treinamento em serviço (em vez de pré- formação) e maior controle por parte dos usuários são estratégias aplicáveis indiscriminadamente.

COMO PROTEGER OS POBRES QUANDO TAXAS SÃO AUMENTADAS?

Uma vez que as necessidades são grandes e os recursos escassos, o documento diz que devem ser levantadas novas e privadas fontes de financiamento para a educação, tanto encorajando-se a provisão privada quanto introduzindo-se taxas mais altas para o último ciclo do curso secundário e para a educação superior. Famílias que se beneficiam da educação devem cobrir mais os custos. Para prevenir injustiças, o documento recomenda verbas vinculadas e concessão de bolsas. Para a educação superior, são previstos esquemas de empréstimos e/ou imposto educacional extra sobre os ganhos dos diplomados.

Não é muito sólida a credibilidade de tais medidas como salvaguardas adequadas para a equidade. De fato, o documento reconhece que essas

sistemáticas implicam, freqüentemente, sérios problemas administrativos e exemplos de esquemas efetivos de empréstimos em países em desenvolvimento são, na melhor das hipóteses, raros.

Qualquer forma de financiamento vinculado necessita definir, em termos práticos, o grupo visado. Em alguns casos isso pode não ser muito difícil, por exemplo: financiamento para meninas ou para povos indígenas que são visivelmente identificáveis. Todavia, serão sempre os pobres que necessitarão de financiamento compensatório, mesmo entre a população de meninas ou entre a minoria étnica que, como um grupo, é prejudicada sob o ponto de vista educacional. Tradicionalmente, esquemas de financiamento para tais grupos, mediante comprovação de falta de meios, tendem a abandonar a exigência de comprovação e acabam dando apoio tanto aos pobres como aos ricos, como é, atualmente, o caso de bolsas para a educação em nível secundário para meninas em Bangladesh. Como criar esquemas eficientes em larga escala que dêem subsídios para os pobres em países onde muitas das rendas provêm da produção de subsistência e onde o registro de renda em moeda corrente não é confiável? O texto não oferece resposta a este difícil problema.

Similarmente, a administração de empréstimos e taxas retroativas sobre a educação superior será afetada por muita ineficiência administrativa, o que o próprio documento reconhece, citando diversos exemplos (p.108). A adoção de esquemas de financiamento terá também um efeito danoso sobre os pobres, principalmente em vista do tipo de mercado de trabalho incerto que os diplomados enfrentam nos países em desenvolvimento. O efeito prejudicial também é provavelmente mais forte sobre as meninas do que sobre seus colegas do sexo masculino.

Em resumo, o documento falha por não trazer recomendações confiáveis sobre financiamento vinculado, bolsas, empréstimos e impostos educacionais. A aguda escassez de recursos para a educação não pode ser ignorada, embora ela pudesse ser mitigada um pouco se o governo redirecionasse para a educação os recursos destinados, por exemplo, a gastos militares. Entretanto, os efeitos deletérios sobre a equidade não podem ser desfeitos ou superados pelas medidas de salvaguarda acima mencionadas, quando as famílias são convocadas a arcar mais com os custos. Não deveria ser claramente reconhecida a inevitável negociação entre equidade e levantamento de mais financiamento diretamente junto aos beneficiários da educação?

DESCENTRALIZAÇÃO DA AUTORIDADE

O documento postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local. Há muitas formas de descentralização, com diferentes implicações quanto à distribuição da autoridade e do poder de influência

(Lauglo, 1995). As opções escolhidas pelo Banco são as seguintes: deve haver mais privatização (e, assim, mais competição entre as escolas), mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho, mais controle pelos usuários, embora a defesa do “envolvimento das famílias” na administração escolar seja temperada com alguma cautela. Dentro das escolas, essas reformas seriam mais exigentes quanto a habilidades de gerenciamento e dariam mais poder aos diretores. No entanto, para o bem e para o mal, tais reformas também colocariam mais pressão sobre os professores.

Estas são políticas controversas em todo o mundo. A opinião política e a profissional estão muito divididas sobre elas. Seus mais predizíveis defensores, nos países industrializados, são os políticos da “Nova Direita”, mas entre os políticos de centro e de esquerda há também muita inquietação sobre a inadequação tanto da burocracia quanto das formas de governo. Como era de se esperar, os sindicatos de professores são os principais oponentes dessas propostas.

Sob determinadas condições, algumas dessas políticas podem ser necessárias e eficientes. Por exemplo: maior controle por parte dos pais e de representantes da comunidade nos casos em que os professores têm frequência irregular, nunca são submetidos a inspeção e obtêm seus empregos como uma sinecura política. Tais casos existem. Profissionalismo não pode ser melhorado quando está faltando. E mesmo quando a responsabilidade profissional é muito grande, ela pode se beneficiar a partir de maior sensibilidade à opinião dos pais.

Entretanto, as condições locais variam, como o documento do Banco reconhece. O controle local não é sempre mais eficiente e democrático, embora o liberalismo clássico (e o populismo) nos predisponha a assumir que seria. Em alguns países, “flexibilidade” local pode significar mais poder patronal para aqueles que dominam a política clientelista local. A história dos países industrializados também mostra a ocorrência de problemas desse tipo. Por exemplo, as escolas não funcionavam nem mais eficientemente nem mais democraticamente nas grandes cidades americanas na década de 1880, sob a influência de políticos locais.

O texto argumenta que aqueles que vivem as condições locais devem ter mais a dizer (p.126). Mas, deixando de lado o importante princípio da soberania de cada país receptor, parece que o próprio Banco está bastante distante dos contextos específicos dos países que agora são fortemente induzidos a reformar suas políticas para todo o setor educacional sob a orientação das recomendações do documento.

ANÁLISES DE TAXA DE RETORNO

Seria muito conveniente para os formuladores de política se eles tivessem uma escala para medir os benefícios líquidos, para a sociedade, desenca-

dados pelas diferentes opções políticas. O documento tem muita fé na análise de taxa de retorno como tal escala e faz uso freqüente dessa medida em sua argumentação.

Esta técnica é controversa. Em primeiro lugar, para embasar decisões no presente, precisa-se daquilo que nunca está disponível: informação sobre futuros ganhos associados a diferentes tipos de educação. Dados do passado são o melhor que podemos obter e estimativas confiáveis de fluxo de renda, ao longo de grandes períodos de tempo, somente estão disponíveis sobre pessoas escolarizadas há muitos anos. O problema é que os mercados de trabalho e a disponibilidade de pessoas formadas para aqueles mercados podem mudar, de modo a tornar maus preditores os fluxos de renda passados. Tome-se por exemplo a educação primária. A análise de taxa de retorno é usada como uma base racional para dar prioridade a esse nível de ensino, porque se diz que a taxa para a escola primária é mais alta do que aquela para o secundário e para a educação superior. Mas o cálculo das taxas é baseado em dados para coortes que receberam sua escolarização há muito tempo, quando a educação primária era muito mais escassa do que é hoje.

Mesmo se uma bola de cristal nos desse dados confiáveis sobre a renda futura, há na análise de taxa de retorno um pressuposto crucial que precisa ser assumido quando os benefícios sociais são estimados: que a renda corresponde a uma medida precisa e sólida da produtividade extra do trabalho. No entanto, os problemas desse pressuposto específico não podem ser banidos pelas hipóteses de perfeita competição e perfeita informação, ou desejando que tais condições estejam, *grosso modo*, aproximadas.

Como um indicador entre muitos outros, taxas de retorno são usadas para formulação de políticas; por exemplo: mostrando quais grupos têm tido os mais altos retornos privados dos investimentos em sua escolarização. Há também formas de sujeitar taxas estimadas a testes sensíveis, de modo a captar a solidez dos resultados calculados. Mas o procedimento tem sérias limitações como principal critério para decidir quais opções de investimento são de maior benefício para a sociedade.

Análises de taxa de retorno estão, agora, sendo insistentemente recomendadas para governos que negociam com o Banco. O próprio Banco Mundial fará maior uso sistemático de tais técnicas (junto com a menos ambiciosa análise de custo-efetividade). Esse uso se dará “tanto na área do trabalho quanto na identificação, planejamento e avaliação de projetos de educação” (p.154). Isto significa que a análise de taxas de retorno se tornará o aspecto mais importante da informação especializada controlada pelo Banco em negociações com os governos, informação que precisa de especialistas dos governos que sejam capazes de elaborar uma crítica a respeito.

Se essa técnica tem tanto a oferecer aos governos de países de baixa renda, por que, então, no processo de tomar decisões políticas para seus próprios

sistemas educacionais, tal procedimento não é considerado muito confiável por aqueles governos que são os maiores acionistas do Banco? O motivo poderia estar relacionado às controvérsias relatadas sobre as suposições inerentes à técnica e às limitações dos dados?

No documento, a análise de taxas de retorno é mais do que um instrumento de planejamento recomendado. É também a principal base para generalizações sobre certos tipos de investimentos que tendem a ser mais justificados do que outros: a ênfase que é dada à educação como investimento socialmente lucrativo; a prioridade da escolarização básica; o abandono do ensino profissionalizante e o argumento de fazer com que os graduados da universidade, mediante empréstimos e medidas fiscais, devolvam aos cofres públicos parte dos benefícios econômicos que colheram com sua escolarização. No entanto, em um reexame dos resultados disponíveis, a validade desse específico padrão “mundial” de típicas taxas de retorno, sobre o qual se baseiam as recomendações gerais do Banco, está agora sendo questionada, apontando-se sérias falhas no procedimento (Bennell, 1995).

COMO REAGIRÃO AS OUTRAS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO?

O Banco adotará “um foco de política setorial ainda mais explícito a fim de apoiar mudanças no financiamento e gerenciamento da educação” (p.153) e exercerá seu papel como a mais importante fonte externa de financiamento para educação a fim de alavancar novas políticas setoriais nos países receptores. Isso significa que os governos enfrentarão condições mais rígidas e de maior amplitude. Também é provável que isso signifique que as outras agências de financiamento, ao procurarem coordenar suas contribuições, encontrem um Banco que será mais assertivo em seu papel de instituição-líder.

Atualmente, muitas agências rejeitam projetos dirigidos pelos financiadores e enfatizam que o governo receptor deve “ser o dono” do projeto, não somente na implementação, mas desde as fases iniciais de planejamento. No entanto, se os projetos enviados pelos governos forem, cada vez mais, referentes a políticas que têm sido alavancadas, em cada país, pelo Banco Mundial, a questão para outros financiadores pode ser: quem é o verdadeiro dono das políticas do governo? A percepção de que outra agência tem modelado a política governamental, definindo os termos de sua própria operação, é sempre uma expressiva fonte de rivalidade entre instituições financiadoras.

No documento, a importância da “parceria” do financiador é destacada. É mencionado, também, que outras agências estão, cada vez mais, adotando abordagens setoriais, com o risco de que os países receptores se tornem arenas de políticas setoriais incompatíveis, a menos que haja uma ênfase

na “cooperação com a estrutura da política”, situação que é percebida como exigindo “novas demandas à capacidade de muitos financiadores de fornecer recomendações analíticas sobre o sistema educacional como um todo” (p.55). A própria capacidade do Banco de fazer isso não é questionada no texto.

A influência relativa acompanha a abrangência do financiamento. Resta ver o quanto as recentes decisões do Congresso americano, de reduzir drasticamente o financiamento da Agência Internacional de Desenvolvimento — IDA —, que é uma extensão do Banco Mundial, afetarão adversamente a escala de financiamento de seu setor educacional para os países de baixa renda. Os sinais captados junto ao Congresso americano também indicam que haverá aumento da pressão sobre o Banco para que sejam produzidas análises mais explícitas sobre custo-efetividade das operações referentes a projetos. A expectativa é que o Banco permaneça como a mais influente agência de financiamento em muitos países. Há as questões abertas sobre a forma como a nova política influenciará as relações entre o Banco e as outras agências. Haverá mais conflitos abertos entre os outros financiadores e o Banco se, por exemplo, um governo for induzido a dar menos prioridade à educação não-formal enquanto os outros financiadores têm um grande interesse em apoiar tal tipo de educação? As outras agências se retirarão, silenciosas e ressentidas, do campo de ação? Ou haverá desafios à hegemonia do Banco somente por parte das maiores multilaterais, enquanto as agências menores, bilaterais, terão pouca escolha a não ser conformarem-se? Ou será tal turbulência mitigada por um ponto de vista compartilhado por muitos financiadores a respeito de dois pontos-chave: prioridade à educação básica nas escolas e necessidade de fazer algo para melhorar a eficiência do gerenciamento educacional? No conjunto, entretanto, é provável que haverá mais perturbações nas relações entre o Banco e os outros financiadores na medida em que o Banco se tornar mais assertivamente envolvido nas mudanças de políticas do setor educacional dos países onde opera.

PESQUISA COMO BASE PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS?

O documento faz referências freqüentes a resultados de pesquisas. A longa lista de referências inclui somente fontes publicadas em inglês, a maior parte concernente a autores que vivem em países de língua inglesa e, entre esses, nos EUA. Há uma sólida confiança em estudos que o próprio Banco contrata ou conduz e em trabalhos feitos por acadêmicos que trabalham como consultores do Banco. Há, nessa confiança, um risco de relações muito íntimas entre os formuladores da política do Banco e aqueles pesquisadores cujos trabalhos são usados como base para decisões. Ignoram-se contribuições de pesquisa cujos resultados, hipóteses e metodologias estão distantes das orientações que prevalecem no Banco Mundial.

A influência de pesquisa sobre políticas tem sido objeto de um crescente conjunto de investigações sociais. Entre os autores que têm examinado este tema estão Bardach (1984), Bulmer (1982), Bulmer et al. (1986), Huberman, Ben-Peretz (1994), Husen, Kogan (1984), Lindblom (1990) e Weiss, Bucuvalas (1980). Suas análises têm sido restritas aos países industrialmente avançados que dispõem de uma base solidamente desenvolvida de pesquisa social, um sistema político competitivo, diversificados grupos de interesse organizados e um debate público aberto. Pode-se concluir que, nesses países, as condições para usos de pesquisa são relativamente favoráveis.

A conclusão geral desses investigadores é de que a pesquisa social influencia a política, mas seu papel não se enquadra em um modelo positivista de engenharia social baseada na ciência. Sob condições favoráveis, a pesquisa social pode trazer muitas contribuições importantes para a formulação de políticas: pode colocar em evidência problemas que têm sido ignorados, ajudar a diagnosticar problemas sociais, colocar novas questões, colocar os temas em uma perspectiva mais ampla. Pode, também, avaliar implementação e resultados de novas atividades. Se os pesquisadores têm íntimo contato com os formuladores de políticas (e eles, geralmente, não têm), suas vozes podem ser ouvidas e exercerem influência. Assim, Eide (1995) recentemente argumentou que o modelo social-democrata de governo, com suas fortes características corporativistas, que caracterizou os países nórdicos desde o final da Segunda Guerra Mundial até os primeiros anos da década de 80, incluía grande fé política no potencial da pesquisa para construir uma base para a formulação de políticas, fornecendo, tanto ao governo quanto aos principais grupos de interesse, um conjunto compartilhado de informações que poderia estreitar a margem de dissensos. Mas mesmo tal fé política em pesquisa aplicada não significa que a pesquisa realmente forneça prescrições que são usadas para decidir qual curso de ação tomar, pelo menos não em relação à política educacional, embora a política macroeconômica possa mostrar uma influência direta mais forte da pesquisa. Atuando em parceria com os formuladores de políticas, os pesquisadores podem também ser tentados a fazer recomendações para políticas que excedam aquilo que o conhecimento baseado em investigação social é capaz de garantir.

Como Lindblom (1990) enfatiza tão veementemente, é um erro esperar que a investigação sistemática possa fornecer prescrições autorizadas sobre a maneira de resolver ou melhor lidar com os complexos problemas sociais. Em vez de desempenhar um papel de engenharia social, a característica da pesquisa é iluminar as decisões, não somente as decisões daqueles investidos de autoridade, mas também daqueles outros grupos que procuram influenciar os que exercem autoridade. Janowitz (1972, p.6) resumiu essa perspectiva há algumas décadas, dizendo que o principal papel da pesquisa social é criar condições intelectuais para resolver problemas “enfraquecendo mitos, refutando distorções e evitando que uma visão desequilibrada da realidade social domine as decisões coletivas”. Assim, a principal contribuição da pesquisa é ajudar