

## A AVALIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL SOBRE A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL : INCURSÕES CRÍTICAS

MARIA DAS DORES MENDES SEGUNDO<sup>1</sup>  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
[mendessegundo@uol.com.br](mailto:mendessegundo@uol.com.br)

JOSEFA JACKLINE RABELO<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Ceará (UFC)  
[jacklinerabelo@terra.com.br](mailto:jacklinerabelo@terra.com.br)

Face a atualidade do debate referente a intervenção e o conseqüente monitoramento do Banco Mundial na formulação e efetivação das políticas educacionais nos países periféricos, em atendimento as necessidades impostas pelo capital em crise<sup>3</sup>, elegemos como objetivo principal desse trabalho analisar os pressupostos da avaliação do Banco Mundial com relação às políticas de financiamento de educação básica brasileira, concretizada no relatório intitulado: *Educação Municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados* (2003).

Baseado nos dados oferecidos pelo Ministério da Educação do Brasil, este Relatório objetiva avaliar as políticas e os resultados de recursos destinados à educação municipal no País. O Banco parte da definição que os recursos públicos são aqueles que “atuam através de uma estrutura de incentivos para o seu uso, a fim de maximizar os resultados na provisão de serviços públicos” (2003, p.5). Desse modo, adota como critérios para avaliação da educação nos municípios, a gestão descentralizada, as reformas educacionais e o compromisso de racionalidade dos recursos públicos.

### **Notas avaliativas do Banco Mundial: o discurso oficial do capital**

O Banco inicia sua análise da educação municipal apontando as principais transformações no cenário da educação brasileira. Ressalta ainda, como determinante o papel dos municípios no processo de avaliação do sistema educacional no Brasil.

Aponta como primeiro aspecto da sua avaliação, o aumento substancial nos gastos públicos com a educação, em todos os níveis de governo, com a elevação do PIB, no período

---

<sup>1</sup> Doutora de Educação na UFC. Pesquisadora colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO.

<sup>2</sup> Doutora de Educação Brasileira na UFC. Pesquisadora colaboradora do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO.

<sup>3</sup> Mézáros (1998) sustenta a tese que o capitalismo está experimentando profunda crise, diferente das anteriores, as chamadas “crises cíclicas tradicionais”. Trata-se de uma crise nas estruturas da sociedade capitalista denunciada pelas estratégias de sobrevivência do capital, mediante uma produção altamente destrutiva, desemprego em massa e precarização do trabalho.

de 1995 a 2000, de 4,2% para 5%. Esse acréscimo nos gastos no sistema educacional brasileiro no período de 1996 a 1998 é decorrente, segundo esse documento, da introdução de medidas abrangentes de reformas nas políticas educacionais brasileiras, entre estas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9394/96) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, nº 9424/96).

Nesse sentido, o Relatório destaca o Fundef como um importante instrumento de reforma política na educação brasileira. Na opinião do Banco Mundial (2003, p.2), “este mecanismo simples que liga recursos a matrículas criou um poderoso incentivo para uma melhoria quantitativa na provisão de serviços educacionais”. Descreve o Fundef como uma estrutura de financiamento que distribui, desde 1998, expressiva parcela dos recursos públicos para os níveis subnacionais<sup>4</sup>, com base na matrícula.

Avalia, portanto, que a nova legislação possibilitou um incentivo para os governos estaduais e municipais ao articular o maior número possível de alunos do ensino fundamental, fazendo com que a taxa líquida da matrícula no ensino fundamental passasse de 89% em 1996 para 96% em 2000.

Para o Banco Mundial (2003), a principal função a ser desempenhada pelos municípios é a provisão de serviços de educação, uma vez que os consideram mais receptivos às necessidades educacionais locais e podem prover uma melhoria na qualidade devida da população. Conforme esse Relatório, os governos municipais foram responsáveis pelo aumento das matrículas do ensino fundamental, de 34% em 1996 para 54% em 2001. Embora, o Banco denuncie a existência de algumas disparidades no desempenho da administração, atribui mais benefícios do que desvantagens a descentralização administrativa (municipalização).

Nesse propósito o Banco (2003, p.3), recomenda que as futuras intervenções no campo das políticas educacionais devam se basear nas experiências positivas prévias dos municípios, o que resultaria em melhoria administrativa e pedagógica na educação municipal.

Na apreciação do Banco, existem muitos municípios brasileiros sem uma política educacional coerente, onde o modelo educacional, além de deficiente, permanece altamente politizado e clientelista. Para a solução desses problemas, sugere “um modelo baseado na identificação de ‘desviadores positivos’<sup>5</sup> do comportamento que foi usado internacionalmente

---

<sup>4</sup> Na compreensão do Banco Mundial, os governos subnacionais (municipais e estaduais) teriam hierarquicamente uma condição de inferioridade em relação ao governo federal.

<sup>5</sup> A abordagem do “desvio positivo” refere-se ao fato comumente observado de que alguns indivíduos/entidades, perante situações orçamentárias similares, obtêm resultados superiores, sem acesso a recursos adicionais. O

em uma grande variedade de casos e poderia ser aplicado aos sistemas municipais de educação”.

O Banco compreende que o Brasil obteve dois avanços com as reformas educacionais: o primeiro foi aporte de incentivo de recursos para o aumento das matrículas nos municípios brasileiros e o segundo, os municípios em geral faz bom uso dos recursos públicos adicionais recebidos.<sup>6</sup>

Com relação ao primeiro avanço, destaca-se a grande participação dos municípios que se responsabilizam por 38% em 2000 das despesas na educação, contra os 27% em 1995, mediante o mecanismo de financiamento do Fundef. Enfatiza que houve um grande aumento da disponibilidade de recursos onde, “os municípios como um todo, gastaram aproximadamente R\$ 24 bilhões em educação no ano 2000, quase o dobro do que eles gastaram, em termos reais em 1995” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.9).

Outro dado apontado como importante é a redistribuição dos recursos dos estados para os municípios. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, responde sozinho por quase um quarto das transferências do Estado para os Municípios, enquanto os nove Estados do Nordeste juntos respondem pela metade da redistribuição do Fundef. O Banco acha interessante este dado no convencimento das transferências de recursos, haja vista a relutância econômica e política, por parte de alguns governos estaduais, em partilhar ainda mais recursos com os Municípios. Entretanto, adverte que esse mecanismo leva à redistribuição apenas dentro do Estado, e não dos Estados mais ricos para os mais pobres. Todavia,

[...] as correntes de receita tem sido suficientemente variadas dentro de um Estado, de forma que a eliminação da variação de disponibilidade de recursos dentro do estado levou a uma melhoria geral na equidade de recursos educacionais para sistemas educacionais subnacionais. (IDEM p. 5 ).

Para o Banco Mundial (2003), a redistribuição dos recursos pelos governos estaduais induzida pelo Fundef não foi o único fenômeno a aumentar a disponibilidade dos recursos municipais. Outras reformas ministradas pelo governo federal são mencionadas, tais como: a política de estabelecimento de padrões para o currículo educacional e para a qualificação de professores. O Banco chama a atenção para os quase 152 milhões de reais gastos com atividades de pesquisa (estatísticas da educação) que foram relevantes para possibilitar a distribuição de recursos públicos. A participação do governo federal é também considerada

---

Banco propõe usar aqueles municípios que tiveram um desempenho superior, ou “desviadores positivos”, como agentes para gerar uma dinâmica de mudança comportamental. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 4).

<sup>6</sup> Na verdade, os municípios brasileiros têm sofrido, com frequência, denúncias de desvio de recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental.

um ponto alto no estabelecimento de programas na educação municipal, tais como: o programa de merenda escolar, que repassou dinheiro do governo federal para Estados e Municípios em cerca de um bilhão de reais gastos; o programa de distribuição de livros didáticos, que garante o material para todos os alunos da rede municipal e estadual, e, por fim, os programas de transferência de renda que transferem por ano, aproximadamente, meio bilhão de reais para as famílias pobres encorajarem seus filhos a freqüentar a escola.

O Relatório destaca como bem sucedido o programa federal do Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola (1998-2005)<sup>7</sup>.

O programa Fundescola desenvolveu o conceito de microrregiões de municípios que trabalham em conjunto com o governo estadual e o governo federal. A fase atual do programa visa a integração de modelos de melhoria, testados em escolas selecionadas de um município, para todas as escolas municipais. (BANCO MUNDIAL, 2003, p.6).

Como exemplo da articulação de governos estaduais e municipais, o Relatório especifica o recrutamento de professores feito no Ceará, a melhoria da escola na Bahia e a testagem de alunos em Pernambuco. O Banco Mundial compromete-se com o financiamento de alguns programas federais e estaduais, inclusive o Fundescola, desde que os estados continuem desenvolvendo, como contrapartida, programas de “melhoria” da educação pública municipal, ilustrados acima.

Embora reconhecendo que as oportunidades de aumentar os investimentos próprios destinados as despesas com a educação, por parte dos municípios, são muito pequenas, porquanto estes vêm enfrentando crescentes necessidades com os gastos de educação no pré-escolar, o qual não se beneficia dos recursos do Fundef, observa-se no Relatório, a defesa de que os municípios busquem alternativas para aumentar seus recursos, mesmo para aqueles que já recebem os recursos adicionais do Fundef.

O documento avalia que o critério custo-aluno do Fundef<sup>8</sup> tornou-se o maior incentivo para os governos municipais e estaduais aumentarem as matrículas de alunos, contribuindo, desse modo, para o aumento da municipalização do ensino fundamental.

Ainda segundo argumenta, os Municípios investem de forma criteriosa na construção de salas de aula para acomodar o acréscimo dos alunos. Além disso, possuem menos despesas com pessoal em comparação com os Estados (55% e 63%, respectivamente) e podem gastar mais em despesas transporte escolar.

<sup>7</sup> Iniciado em 1998 e atualmente na sua terceira fase. Este programa oferece um modelo de padrões operacionais mínimos, apoiados em uma assistência técnica e financeira, para que as escolas desenvolvam planos em prol da melhoria da qualidade da educação.

<sup>8</sup> A Lei do Fundef favorece, para cada aluno adicional do ensino fundamental, mais recursos a serem destinados aos Estados e Municípios, e este foi o principal incentivo para o recente aumento no número de matrículas.

Embora o Banco Mundial reconheça que os Municípios pagam, historicamente, salários mais baixos aos seus professores em comparação com a maioria dos Estados, admite que esta diferença vem diminuindo e aponta como vantagem da municipalização a área administrativa.

[...] enquanto que o sistema estadual tem tipicamente uma maior burocracia do pessoal administrativo, que não necessariamente dá um maior apoio as escolas, o pessoal administrativo das secretarias municipais de educação tem um contato mais próximo com as escolas, pois eles podem visitá-las com maior frequência e estão, portanto, melhor conectados (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 7).

Como evidencia o Relatório, de forma geral, os incentivos para melhorar a força de trabalho dos docentes têm sido bem implementados, destacando a legislação do Fundef, que especifica 60% dos recursos para o pagamento dos salários dos professores e outros profissionais envolvidos diretamente na provisão dos serviços educacionais. Para o Banco, esta medida procura remover as disparidades do perfil dos professores entre as regiões e os sistemas estaduais e municipais. Conforme o Relatório (2003, p. 9), “os municípios em geral gastam 66% dos recursos do Fundef com salários de professores, sugerindo que a restrição de 60% não foi comprometedora, mas não se sabe o que teria acontecido se esta restrição não existisse”. Afirma ainda que no Brasil vem diminuindo as disparidades nos salários dos professores, tendo havido também uma redução no número de professores leigos, aqueles que cursaram somente o ensino fundamental, de 12% do total de professores em 1997 para 5% em 2000. Verifica-se um aumento das contratações de professores. Esta passou de 600 para aproximadamente 750 mil, mas, justifica, em razão do aumento das matrículas, a relação entre professores e alunos no nível municipal passou de 20,5 para 22,2 alunos por sala de aula.

Embora, por lei, existam os Conselhos Fiscais, o Banco admite que os ganhos esperados na melhoria do mecanismo de controle social não foram obtidos, e, para isso, sugere “a necessidade de um maior esforço para aumentar o comprometimento da sociedade”. Na sua avaliação, os conselhos, na maioria dos municípios, não são representativos, pois seus membros, em muitos casos, são nomeados e escolhidos a dedo pelo prefeito. Chama a atenção para a atitude exitosa de alguns municípios darem poder à comunidade e considera uma área a ser trabalhada pelo modelo de “desvio positivo”, ou seja, mediante uma metodologia calcada em exemplos de práticas de políticas bem-sucedidas, geralmente em comunidades pequenas, mas que poderiam servir de estímulos às novas políticas.

Desse modo, na expectativa do Banco, os incentivos para matrículas devem resultar em esforços competitivos por parte dos Estados e Municípios no oferecimento de uma

educação de melhor qualidade e, assim, atrair mais alunos para seus respectivos sistemas. Como relata. “nos primeiros anos do Fundef, os Estados transferiram voluntariamente alguns alunos para os municípios, mas as transferências diminuíram quando o impacto fiscal da perda de alunos começou a ser registrado pelos governos” (Idem, p. 10). Na hipótese do Banco, a receita municipal é maximizada por meio da matrícula de um maior número de alunos.

Contudo, esse organismo aponta outros modos de os municípios ganharem mais alunos, como, por exemplo, proporcionar um ensino de melhor qualidade do que é oferecido pelo sistema estadual. Esse processo geraria nos governos estaduais o aumento dos seus esforços para melhorar a qualidade de ensino, a fim de manter ou mesmo aumentar o número de matrículas em seus domínios. Na apreciação do Banco, esta competição entre Estado e Municípios produziria efeitos positivos, os quais promoveriam a qualidade de todos os sistemas educacionais.

O Banco vincula o melhoramento da qualidade do ensino à competição que deveria existir entre os Municípios e os Estados para alcançar e obter mais recursos via acréscimo de matrículas dos alunos, como define a Lei do Fundef. Lamenta, no entanto, que a competição entre os Municípios e os Estados brasileiros ainda não tenha sido instalada, e culpa as instituições governais por estas limitações.

Conforme ressalta, há uma correlação positiva entre as despesas administrativas municipais mais altas por aluno e a taxa de aprovação. Constata também, por meio de pesquisa, que “a taxa de aprovação representa bem o nível e o aprendizado dos alunos”. (Idem, 2003, p.8)

Segundo esse Relatório os Estados brasileiros ainda monopolizam a provisão do ensino de 5ª a 8ª séries, deixando o ensino de 1ª a 4ª para os Municípios. De 124.000 escolas, em sua maioria rurais, que oferecem o ensino de 1ª a 4ª, 90% são municipais. Das 9.100 escolas, em sua maioria urbanas, que oferecem o ensino de 5ª a 8ª séries, apenas 16% são municipais. Existem, porém, 38.000 escolas de ensino fundamental completo (de 1ª a 8ª séries) igualmente divididas entre estaduais e municipais.

Vale ressaltar que no artigo 10, no item VI da LDB 9394/1996 atribui como função aos Estados “assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridades, o ensino médio”. Quanto aos municípios devem incumbir-se de:

[...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, com prioridade atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidos plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima

dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora a LDB, como apresentamos, delegue ao Estado a responsabilidade pelo ensino fundamental, compreendido como o período de 1ª a 8ª séries e reafirmando a posição dos municípios em séries iniciais, o Banco, nesse Relatório, avalia que os municípios deveriam ficar com todo o ensino fundamental, principalmente quando estimula a concorrência entre as unidades federativas. Nesse aspecto, o Banco não apenas monitora, mas age de forma imperativa ao defender como verdadeira a concepção de que os municípios devem e podem cuidar sozinhos do ensino fundamental, em que, em alguma medida, fere a lei da educação do país.

No que tange aos incentivos para melhor qualidade e maior eficiência em todos os municípios, o Banco confere ao governo federal o mérito de incentivar as reformas na educação mediante o investimento de somas significativas de recursos para melhoria da capacidade dos municípios. Também sugere um “pacote” de programas destinados às capacidades de gerenciamento de receitas e despesas, por meio do treinamento de técnicos em alguns municípios. Recomenda também que a forma do governo fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa dos municípios deveria ser a de relacionar as intervenções estatais de recursos aos incentivos nos municípios. Como exemplo, cita o Programa Desenvolvimento da Escola (PDE)<sup>9</sup>, que distribuiu mais de R\$ 300 milhões no ano 2000 diretamente para as escolas, destinados à compra de equipamentos e de bens de consumo.

Sobre os resultados alcançados pelas reformas aplicadas no sistema educacional, o mais claro e mais discutido, conforme o Banco, é o aumento na matrícula no período de 1996 a 2001. No ensino fundamental de 1ª a 8ª séries, evoluíram de 33,1 milhões de alunos para 35,4 milhões e a cobertura do ensino médio passou de 5,7 milhões de alunos para 8,5 milhões. Nesse Relatório, o Banco frisa a experiência de sucesso do Brasil no cumprimento das metas da *Educação para Todos*; mesmo que essas metas tenham sido definidas em termos de taxas de conclusão para os alunos, os aumentos no número de matrículas, embora ainda não suficientes, são consideradas relevantes.

De acordo com a Conferência Mundial de *Educação para Todos* de Jomtien (1990, artigo 4, p. 4), “a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas

---

<sup>9</sup> PDE trata-se de processo gerencial de planejamento estratégico na escola, elaborado de forma participativa pela comunidade escolar. Com o PDE, as escolas fazem um diagnóstico de sua situação, definem seus valores, sua missão, onde querem chegar, bem como as estratégias, metas e planos de ação para alcançá-lo.

estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma”. Percebe-se que essa meta da Declaração de Jomtien possui até certo ponto, uma abrangência maior que o simples aumento nas matrículas, pressupondo, portanto, a permanência e as taxas de conclusão dos alunos na escola. Todavia, este requisito de aumento das taxas de matrículas no Brasil é apresentado pelo Banco Mundial ao resto do mundo como objetivo alcançado e que devem ser imitados pelos demais países.

Relata também que as reformas provocaram uma elevação da qualidade da educação com base no melhoramento dos indicadores das taxas de repetência, de aprovação e a distorção idade/série. Estes indicadores revelam-se importantes, pois são encadeados e, uma vez superados podem resultar em melhorias na qualidade do ensino.

Ressalva que, se as taxas de repetência se elevam, aumenta a taxa de evasão, e, mesmo que as crianças deixem a escola e se matriculem novamente mais tarde, as combinações destes fatos levam a alteração nas taxas de distorção idade/série. Assim, quanto mais alta essa distorção maior é o risco de a criança sair da escola antes de concluir o ensino fundamental. Para a solução desse problema, o Brasil, segundo o Banco, já vem utilizando os programas diretos de treinamento de professores, além de criar e adaptar currículos especializados para classes de aceleração, promovendo as crianças mais velhas para as séries subseqüentes.

O Brasil, no diagnóstico da Unesco teria que superar alguns desafios para constar nos relatórios dos organismos internacionais, como o país que não mede esforços no cumprimento das metas de educação para todos. O primeiro objetivo seria reduzir o analfabetismo e promover a universalização do ensino fundamental. Para tanto, foram utilizados vários instrumentos para o alcance desse objetivo, tais como: programas de aceleração de aprendizagem, aprovação automática, etc.

Conforme Duarte (2004)<sup>10</sup> esses mecanismo traduz a lógica liberal contemporânea de desconsiderar o conhecimento em prol de resultados. A qualidade da educação é comprometida pelas chamadas pedagogias do *aprender a aprender*. Segundo o referido autor, nessas pedagogias, os conteúdos passam a não serem importantes. O que importa, na verdade, aos governos e aos organismos internacionais é que o maior número de pessoas passem a constar nas estatísticas de matriculados no ensino básico.

A conclusão do Banco é que “ao invés de buscar recursos adicionais para a educação, a ênfase política deveria estar em aumentar a qualidade do ensino buscando melhorar a

<sup>10</sup> Palestra proferida pelo professor Newton DUARTE (Unesp –Araraquara) sobre *Os novos paradigmas educacionais e a luta ideológica* no I Encontro Estadual Trabalho, Educação e Emancipação Humana. FACED-UFC, Fortaleza, 14 a 15 de setembro de 2004.

eficiência do setor educacional” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.20). Esta recomendação política, segundo o Banco, é apoiada em dois fatos observados nesse estudo: o grande aumento nos recursos adicionais obtidos pelos municípios e a contínua ineficiência nos gastos em diversos municípios. Para o melhor acompanhamento dos gastos, sugere-se instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias municipais e para as escolas.

Para o Banco, a divulgação do sucesso de eficiência de determinado município poderá influenciar nos demais, principalmente se o governo federal e os governos estaduais tomarem a frente na criação de oportunidades de incentivos. O Banco Mundial propõe ajudar os governos estaduais e municipais a gerarem uma dinâmica para o fluxo de informação sobre uma “boa gestão”. É enfático ao afirmar que:

Outros países que busquem aumentar o número de suas matrículas no Ensino Básico deveriam notar que o sucesso brasileiro não veio através de soluções simples, mas através de uma rede abrangente de reformas, da qual o aumento dos recursos é apenas um componente político (Idem, p. 13).

A principal conclusão política do Banco sobre os recursos municipais voltados para a educação decorre da simplicidade da fórmula do Fundef que resultou no aumento de matrículas no ensino fundamental. Assim, recomenda um mecanismo similar para os outros níveis de ensino, onde a matrícula permanece baixa, principalmente para o ensino infantil e o ensino médio, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em processo de aprovação.

Na avaliação do Banco Mundial, o Fundef representa um importante mecanismo político no aumento dos recursos, mas, em contrapartida, atribui o sucesso da universalização do ensino básico às reformas administrativas de cunho gerencial, em todas as instâncias, inclusive a escola.

Compreendemos que o monitoramento do Banco Mundial na condução da descentralização dos recursos no sistema educacional no Brasil é visível em todas as propostas de reformas para a educação. O relatório *Educação municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados*, produzido pelo Banco, objeto desse estudo, ressalta o papel dos municípios como determinante nesse processo, destacando a relevância da *fórmula Fundef* como principal componente político do financiamento da educação básica no contexto da municipalização.

No presente texto, expomos, de forma sintética, os principais elementos do Relatório avaliativo do Banco Mundial acerca da Educação Municipal Brasileira, que, numa análise apurada, desvela os pressupostos e os interesses desse organismo em relação à educação. A

seguir, iremos interpor um exame crítico sobre esse documento, objetivando desmistificar o discurso sedutor presente em tal Relatório, denunciando, na medida do possível, as suas contradições e seus interesses no campo educacional, cuja marca principal é promover e manter um projeto educativo acorrentado e aprisionado aos interesses do capital.

### **Avaliação atrelada à agenda do capital: notas conclusivas**

Ao que indicam os elementos expostos na primeira parte desse texto, observamos que a orientação predominante do Banco Mundial é a defesa de que o investimento no processo de municipalização é mais importante que aumento de recursos destinados ao gastos com educação. Face a esse pressuposto, que se torna hegemônico no discurso *oficial* do capital, compreendemos que toda a proposta em relação ao financiamento da educação municipal, impetrada pelo Banco, vai no sentido de priorizar os processos de gestão administrativa e pedagógica em detrimento do investimento efetivo na educação. Tal quadro pode ser representado quando o próprio Relatório destaca os recursos como *componente político* e a gestão descentralizada como componente estrutural, o que contribuiria com um eficiente uso dos recursos destinados a educação.

Examinando criteriosamente esse aspecto, entendemos que se aciona uma inversão no processo de definição das políticas de financiamento da educação, especificamente a municipal, quando o determinante econômico se traduz num elemento político e o político se converte em econômico. Entendemos, outrossim, à luz do referencial teórico-metodológico indicado por Marx, que a relação entre política e economia deve ser analisada dentro da perspectiva da totalidade em que se configura na dialeticidade entre essas múltiplas dimensões. Nessa perspectiva, a apropriação analítica do fenômeno político deve ser articulada com os determinantes econômicos, expondo assim os nexos fundamentais e contraditórios da realidade social.

Tal inversão representa, de fato, uma estratégia do Banco Mundial, articulador maior da agenda do capital, de delegar para a sociedade a função de gestora das políticas públicas da educação, retirando o provimento dos recursos por parte do Estado. No exame desse documento, podemos elencar alguns elementos reveladores dessa inversão de prioridades, camuflada pelo falso discurso da *educação para todos* em que as recomendações políticas do Banco para solucionar a problemática educacional fortemente, se centram, na defesa de uma ampla reforma na educação.

Assim, todas as alternativas do Banco para melhoria da educação, vão no sentido de redução dos recursos destinados a educação, buscando a solução no gerenciamento eficiente

dos recursos mínimos em detrimento do aumento de recursos, indicando como alternativa: a prioridade da gestão autônoma dos municípios e das escolas, com o envolvimento da comunidade e dos conselhos fiscais na busca de parcerias de diversas ordens, inclusive, apelando ao discurso do voluntariado na escola.

Nesse contexto, percebemos um forte aparato das propostas de envolver as pessoas e os processos educativos numa gestão democrática e cidadã, negando as contradições determinantes da sociedade capitalista. A fórmula apresentada seria coadunar mudança comportamental com *desvios positivos*, focalizando o princípio liberal da *concorrência* entre Estados e municípios.

Avaliando que o problema educacional está na ineficiência do uso dos recursos alocados, o Banco propõe a ajuda aos municípios na qualificação gerencial dos recursos e na definição de metas e prioridades, obedecendo a um critério de racionalidade econômica. Essa ajuda não é gratuita, nem faz parte de uma postura vocacional dessa instituição. É exigido como contrapartida, a obediência servil dos estados e municípios à chamada *agenda positiva* pautada pelas exigências da sociedade de mercado.

O Banco se apresenta como um idealizador *desinteressado* da *Educação para Todos*, em que o discurso da qualidade é central. No entanto, como sabemos, um dos pilares ideológicos das conferências e fóruns mundiais de *Educação para Todos*, patrocinado pelo Banco Mundial, é do aprender a “*conviver juntos*”, irmanado com a cooperação e solidariedade dos países que comporiam uma fictícia *aldeia global*<sup>11</sup>. Na verdade, encontramos, na avaliação do Banco Mundial, como um elemento chave que explicaria a comprometedor qualidade da educação brasileira, a ausência de competição entre os Estados e municípios por mais recursos mediante o aumento das matrículas de alunos, vinculando, decisivamente, o melhoramento da qualidade de ensino a essa competição.

Na apreciação do Banco Mundial, esta competição aparece como condutora de “efeitos positivos” na promoção na qualidade da educação, pronunciando o princípio liberal da concorrência, o que nos ajuda a desmontar o falso discurso sedutor do *aprender a conviver*

---

<sup>11</sup> O conceito de "aldeia global" surge cunhado por um sociólogo canadense chamado Marshall MacLuhan que ficou mundialmente famoso ao publicar o livro "O Meio é a Mensagem", quer dizer simplesmente que o progresso tecnológico estava reduzindo todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia, ou seja, a possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia\\_Global](http://pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia_Global) Acesso em 22.09.2005.

Como ilustração da importância dada a concepção de “aldeia global”, enquanto processo de educação permanente no sentido de educação ao longo de toda a vida e de educação comunitária encontramos no relatório da Conferência de Jomtien (1990), um capítulo intitulado “Aldeia Global” . Conferir DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez. 2001.

*juntos*, revelando ainda, a estratégia ideológica utilizada pelo Banco e seus interlocutores, do envolvimento manipulatório da educação em favor da reprodução do capital.

O Banco Mundial em sua avaliação destaca o Fundef como o principal mecanismo de reforma na política educacional brasileira, atribuindo ao critério custo-aluno o mérito de ter contribuído com o aumento do número de matrículas no ensino fundamental.

A nosso ver o Fundef se constitui num instrumento da reforma administrativa e tributária do Estado gerencial com o propósito de redução dos custos e redistribuição das responsabilidades, mediante regulamentação dos recursos e municipalização do ensino. Percebemos que, a cada ano o governo federal transfere menos recursos para os Estados, pois estes, por mais miseráveis que sejam, alcançam o patamar do custo-aluno mínimo, estabelecido anualmente por medida provisória pelo Presidente da República.

Em relação à qualidade na educação pública, esta segue a lógica neoliberal, recorrente à teoria do capital humano que se apresenta como participativo, racional e gerencial. À primeira vista, esta concepção de educação qualitativa mostra-se ideal para se alcançar o pleno desenvolvimento e a autonomia de uma sociedade. No entanto, ao se introduzir no universo escolar, acaba transferindo aos educadores e educandos a responsabilidade pela qualidade da educação. Essa concepção, progressivamente, vai desobrigando o Estado em relação às políticas públicas sociais, que delegam à comunidade escolar o encargo pela qualidade oferecida. Confirmamos, portanto, o que alguns estudiosos vêm denunciando: a retirada da União no financiamento do ensino básico.

Em contraposição a essa avaliação, Saviani (2001) denuncia que o dualismo na educação brasileira ainda prevalece em todas as propostas de reforma, em que a elite é quem tem o acesso à escola de qualidade e ao nível superior, enquanto às classes trabalhadoras ou às regiões mais atrasadas, quando muito, se destinava o ensino profissional para o exercício de funções subalternas. Esse dualismo faz-se presente na política educacional atual em todos os níveis, quando, na reforma do ensino médio, separa o ensino técnico do ensino médio de caráter geral. Segundo Saviani (2001, p.3), o dualismo manifesta-se, sobretudo, no ensino fundamental ao propor:

[...] para a rede pública o ensino aligeirado avaliado pelo mecanismo de promoção automática e conduzido por professores formados em cursos de curta duração organizados nas escolas normais superiores com ênfase maior no aspecto prático-técnico em detrimento da formação de um professor culto, dotado de uma fundamentação teórica consistente que de densidade à sua prática docente.

O Banco Mundial entende que o Brasil é um exemplo de sucesso. Na contramão dessa análise eivada de interesses mercadológicos, compreendemos que esse suposto sucesso, de fato pode ser representado pelo fenômeno contemporâneo da submissão impiedosa da política educacional brasileira a agenda positiva impetrada pelo grande capital.

Numa linha de continuidade das reflexões anteriores, podemos concluir que o Banco Mundial passou a ser o agente motivador na promoção e no financiamento de projetos integrados dos governos estaduais e federais, destacando a educação básica como primordial na redução da pobreza nos países periféricos. Mas contraditoriamente, avalia como positividade a fórmula Fundef que prioriza o Ensino Fundamental em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino que compõe a educação básica, o que acarreta grandes prejuízos para a política educacional brasileira, prisioneira e refém do processo de expansão do capital.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Educação Municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados*. Brasil: Banco Mundial, 2003g. 2v. Relatório, 24413 – BR.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes da Educação Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: [www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf). Acesso em: 14.jan. 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 12 de março de 2002.
- MÉSZÁROS, István. A crise atual. *Cadernos Ensaio*, nº 17. São Paulo: Editora Ensaio, 1998. p. 160-179.
- ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO) *Educação Para Todos: O imperativo da Qualidade*. Relatório Conciso. EFA Global Monitoring Report Team c/o UNESCO, 7 place de Fontenoy 75352 Paris 07, França, 2004.
- PLENÁRIA INTERCONGRESSURAL DO CONSELHO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO/CNTE, 2ª, 2004, Valparaíso, *Fundeb* (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Básico e do Magistério). Brasília: CNTE. Disponível em: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br). Acesso em: 2.nov. 2004.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação no Brasil: concepção e desafios para o século XXI*. Cadernos de Educação, Brasília, DF, v. 6, n. 15, jun, 2001. Disponível em: [www.ufrgs.br/tramse/classicos/2004\\_08\\_29](http://www.ufrgs.br/tramse/classicos/2004_08_29). Acesso em: 11 abr.20