



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2216 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 11 - Política da Educação Superior

O papel do Grupo Banco Mundial na contrarreforma do Ensino Superior no Brasil
Thiago de Jesus Esteves -
José dos Santos Souza - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

No limiar dos séculos XX e XXI ocorreu a recomposição burguesa diante da crise orgânica do capital, o que evidenciou uma ampla reestruturação do trabalho, da produção e a redefinição da relação entre Estado e Sociedade. Neste contexto, o Grupo Banco Mundial (GBM) assumiu papel estratégico na propagação do ideário neoliberal mediado pela Terceira Via, tornando-se um intelectual orgânico coletivo do capital, promovendo, especialmente em países dependentes, a renovação da pedagogia política vital à construção do consenso em torno da contrarreforma burguesa. Neste trabalho, toma-se a atuação deste organismo internacional na política educacional com o objetivo de compreender o papel que ele exerce na disputa de hegemonia no Brasil. A partir de uma análise de documentos do GBM, governamentais e de dispositivos legais, o trabalho evidencia o acerto deste organismo internacional ser considerado um intelectual orgânico coletivo do capital na atualidade e conclui que seu principal papel na política educacional tem sido o de educar a sociedade para encarar com naturalidade a segmentação do ensino superior brasileiro para garantir as condições renovadas de manutenção do monopólio do conhecimento e da dualidade do ensino.

Palavras-Chave: Reforma Gerencial; Banco Mundial; Ensino Superior.

Introdução

Este trabalho procura analisar o papel desempenhado pelo Grupo Banco Mundial, entendido como intelectual orgânico coletivo do capital internacional, como fomentador da contrarreforma das políticas educacionais do Ensino Superior brasileiro, com vistas na consolidação da reforma gerencial no campo educacional brasileiro. Embora o subterfúgio neoliberal de conquista da hegemonia não seja restrito ao campo educacional, é neste espaço que a classe dominante concentra suas estratégias de obtenção do consenso, por meio da implementação de uma pedagogia política do capital, que visa o consentimento atvida classe trabalhadora (SOUZA, 1997).

Desde o final da década de 1980, o campo educacional brasileiro vem passando por profundas transformações estruturais, que objetivam garantir a recomposição do capital (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; SOUZA, 2017). Tais mudanças vêm ocorrendo, sobretudo, a partir de um processo de articulação entre frações do bloco no poder no Brasil e o capital internacional. Nesse processo, tem sido notável a participação dos organismos internacionais – como o Grupo Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio e mais recentemente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – no estabelecimento de políticas educacionais para os diferentes níveis de ensino no Brasil (FONSECA, 1996; LIMA, 2002; MACEDO, 2017; TOMMASI, 1996).

A Reforma Gerencial no Brasil

Em consonância com o receituário neoliberal mediado pelas proposições de Terceira Via, o Bloco no Poder busca redefinir o papel do Estado com o objetivo de superar a crise do regime fordista-taylorista, baseado no modelo de regulação keynesiano. Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que consolidou a reforma do aparelho estatal brasileiro, após as tentativas desastrosas do governo Collor de Mello e das iniciativas do governo Itamar Franco. Legitimado pelas urnas e amparado por uma ampla base de apoio parlamentar no Congresso Nacional, Fernando Henrique Cardoso, em consonância com os objetivos que vinham sendo desenvolvidos desde a década de 1980, deu

prosseguiu à reforma gerencial do aparelho estatal, com o discurso de pretender tornar o Estado brasileiro mais eficiente, ou seja, de modernizar uma estrutura ineficiente, improdutiva e que não possuía condições de gerir os recursos financeiros e materiais.

Para um dos principais intelectuais orgânicos da reforma gerencial do aparelho estatal brasileiro, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a reforma gerencial do aparelho estatal era necessária, pois, com a redemocratização e a promulgação da constituição de 1988, as despesas sociais cresceram consideravelmente, fazendo com que o Estado perdesse a sua capacidade promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social (2008: p. 146). Nesse ponto, encontra-se o principal argumento, para justificar a imprescindibilidade de uma reforma gerencial, em torno do processo de desmantelamento dos direitos sociais, como o trabalhista, previdenciário, de saúde e educação.

Para além da reestruturação liberal das esferas econômica, social e política, observamos a partir da recomposição burguesa iniciada nos anos 1970, uma reelaboração e redefinição das próprias formas de representação e significação do trabalho, o que acaba se refletindo na disputa hegemônica em torno da educação. Por esse motivo, o projeto neoliberal de educação envolve a criação de espaços que dificultem a articulação entre o econômico, o político e o social, eixos que os intelectuais orgânicos da classe trabalhadora poderiam desenvolver em prol de um projeto de contrarreforma que teria como propósito apresentar para a sociedade uma alternativa de formação humana na perspectiva unitária, possibilitando a elevação do senso comum^[1].

Em curso de sua contrarreforma, o Bloco no Poder e os intelectuais orgânicos da nova gestão pública produziram uma série de dispositivos legais, reformas curriculares e político-pedagógicas que justificavam a implantação de parâmetros e metas educacionais de novo tipo. A adoção desses marcos legais visava legitimar e naturalizar a posição de privilégio da classe dominante, garantindo assim, a hegemonia por parte da burguesia^[2]. O marco desse modelo implantado a partir da construção de um consenso na sociedade civil em torno de uma nova gestão pública é a Lei nº 9.394/1996, que promulgou as diretrizes e bases da educação nacional (LDB)^[3]. A LDB marca o advento do Estado avaliador, que aparelhado por um grupo de intelectuais do capital, com larga experiência nas fileiras dos organismos internacionais e comprometidos com o projeto político do bloco histórico no poder, buscavam por meio da pedagogia das competências garantir a qualidade total para a educação brasileira.

O Grupo Banco Mundial

O Grupo Banco Mundial, foi criado na década de 1940 como resultado dos acordos que resultaram no sistema de Bretton Woods. Este sistema objetivava a instauração de uma ordem internacional que teria como prioridade a estabilidade financeira e a promoção das trocas comerciais (COELHO, 2012). Fazem parte do Grupo Banco Mundial (GBM), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (CICDI)^[4].

Inicialmente pensado como um banco de empréstimos para reconstrução dos países afetados pela II Guerra Mundial, a partir da década de 1960, o Grupo Banco Mundial passa a financiar projetos no campo das políticas sociais, pois seus técnicos passam a considerar que essa seria uma forma de garantir o crescimento econômico e a estabilidade macroeconômica dos países que solicitavam auxílios. No início da década de 1970, o Grupo Banco Mundial passa a considerar a educação como fator de impacto para o crescimento econômico dos países. Por esse motivo, passa a desenvolver projetos de financiamento voltados, inicialmente, para a Educação Básica (FONSECA, 1996).

Ainda na década de 1970, ocorreu a assinatura do primeiro de cinco projetos de assistência técnica entre o governo brasileiro e o Banco Mundial que perduraram até a década de 1990 (FONSECA, 1996; LIMA, 2002). A partir desses acordos, em conjunto com a crescente dependência do governo brasileiro por créditos externos, as políticas educacionais brasileiras foram (re)definidas e subordinadas ao objetivo estabelecido pelo Grupo Banco Mundial, que é o de garantir a recomposição do capital internacional debilitado por mais uma de suas crises orgânicas.

A melhoria da qualidade e eficiência do ensino seriam os objetivos prioritários dos projetos de cooperação técnica estabelecidos entre o governo brasileiro, alguns de seus estados e o Grupo Banco Mundial (TOMMASI, 1996). Para atender a tais pressupostos, o Grupo Banco Mundial definiu nos acordos de cooperação técnica para a área educacional^[5] as seguintes medidas: o estabelecimento de indicadores para medir a execução desses projetos; a implantação de um sistema de monitoramento e informações educacionais; a melhoria na coleta e geração de dados educacionais; instituir estudos e pesquisas sobre a gestão das políticas públicas financiadas; o aumento da capacidade de gerenciamento das políticas públicas educacionais por parte dos governos envolvidos; o estabelecimento de políticas de motivação e valorização dos professores; e a criação de sistemas de avaliação de desempenho docente e discente.

Segundo Lima (2011), a atuação do Grupo Banco Mundial deve ser analisada a partir das diretrizes presentes nos projetos desenvolvidos no Brasil e que comportam um conjunto de medidas semelhantes àquelas implementadas nos países dependentes que também tomaram empréstimos advindos de organismos internacionais. Desse modo, é possível identificar nos países da América Latina um conjunto de políticas públicas semelhantes, implementadas quase sempre por meio de reformas estruturais do aparelho estatal. Sobre essa questão, chama a atenção a existência de instituições voltadas para a regulação dos sistemas educacionais, equivalentes ao papel que o INEP assume hoje no Brasil.

De acordo com tal receituário, foram elaborados mecanismos de avaliação da qualidade da educação ofertada pelas

instituições de ensino superior, estabelecidos métodos de *accountability* e diversificadas as modalidades de instituições de Ensino Superior, como o surgimento dos Intitutos Superiores, a exemplo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), e dos Centros Universitários. Tais mecanismos se materializaram por meio do seguinte marco legal: a Lei nº 10.260/2001, que estabeleceu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); a Lei nº 10.861/2004, que estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES); o Decreto nº 5.204/2004, que regulamenta a captação de recursos privados para o financiamento de atividades acadêmicas; a Lei nº 10.973/2004, que regulamenta a parceria entre universidades públicas e empresas privadas; a Lei nº 11.096/2005, que estabelece o Programa Universidade para Todos (PROUNI); os Decretos nº 5.622/2005 e nº 5800/2006, que criaram o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); o Decreto nº 6.096/2007, que estabeleceu o Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); e a Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os IFs. Nessa nova engenharia institucional, os IFs passaram a ter papel de destaque na implementação das diretrizes do Grupo Banco Mundial, tais como: o aligeiramento da formação em nível superior, com a criação dos cursos superiores de tecnologia, associada à intensificação da precariedade do trabalho docente, de modo que os docentes são levados a atuar nos diferentes níveis e modalidades de ensino (Médio, Técnico, Graduação e Pós-Graduação) e em longas jornadas de trabalho (SOUZA, 2015).

O Grupo Banco Mundial como Intelectual Orgânico Coletivo do Capital

Para garantir a continuidade do seu projeto político é necessário que a burguesia, em suas diferentes frações, mantenha o controle hegemônico por meio do consenso em torno da sua concepção de mundo. Se anteriormente, nos primórdios do desenvolvimento do sistema capitalista, o controle sobre as classes trabalhadoras se dava muitas vezes por meio da coerção, atualmente, tal consenso é conquistado predominantemente por meio da persuasão, tendo nos sistemas educacionais um espaço privilegiado para tal. Por esse motivo, para Gramsci (2001: p. 15), ao menos algumas frações da burguesia são capazes de “possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, até o organismo estatal, tendo em vista a necessidade de criar condições a expansão da própria classe”.

Para além da manutenção do consenso em torno do predomínio de frações da burguesia sobre os trabalhadores, a conquista da hegemonia do Estado garante não apenas a dominação no campo econômico, mas também nos campos social, político e cultural. O controle das políticas públicas educacionais é justificado, por Gramsci, pela:

tarefa educativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade (GRAMSCI, 2016, p. 23).

Gramsci reconhece a capacidade de recomposição do sistema capitalista diante das crises do capital e que ela gera novas categorias de intelectuais, como os intelectuais orgânicos coletivos, que diferente das outras categorias de intelectuais, não são compostas por indivíduos, mas por coletivos de indivíduos organizados em instituições. Deste modo, é possível que instituições ocupem o papel de intelectuais individuais, de modo a garantir o consenso econômico, político, social e cultural em torno da concepção de mundo burguesa.

Os intelectuais orgânicos coletivos teriam, assim, o papel de garantir, tanto política como institucionalmente, o consenso em torno das ideologias do capital, visto que esses apresentam um poder de persuasão muito maior do que qualquer indivíduo ou grupo social isoladamente. Desse modo, por utilizar a legitimidade do Estado e de suas instituições, os intelectuais orgânicos coletivos acabam por ter maior legitimidade na disputa em torno do consenso do que os demais tipos de intelectuais^[6].

Compreendemos, por fim, que a ampliação das funções do Grupo Banco Mundial, que originalmente se circunscreviam a oferecer garantias e empréstimos aos países afetados pela II Guerra Mundial, teve como propósito, converter esse organismo internacional em intelectual orgânico do capital, de modo a garantir, para as frações do capital internacional, a hegemonia sobre as políticas educacionais gestadas no Brasil e por consequência, a aceitação de uma pedagogia política do capital, com vistas a conformação da classe trabalhadora.

Conclusões

Ainda que em caráter preliminar, até o momento, os dados levantados apontam para o fato de que a reestruturação das funções do Grupo Banco Mundial foi uma ação estratégica do capital para possibilitar a renovação de sua pedagogia política nos países dependentes de recursos externos, bem como garantir a reestruturação produtiva, por meio da formação de um trabalhador de novo tipo, alinhado com as demandas do capital, em tempos de flexibilização do trabalho e da produção e de redefinição da relação entre Estado e sociedade. Deste processo decorre a propagação de reformas gerenciais nos diferentes níveis da educação brasileira.

Estes mesmos resultados sugerem que a reestruturação do INEP, que até então era um órgão esvaziado de suas funções na estrutura do Ministério da Educação (MEC), se insere em um contexto de crescente influência dos organismos internacionais, em especial do Grupo Banco Mundial, na contrarreforma das políticas educacionais no

Brasil. Tais elementos são reforçados quando comparamos as atribuições definidas para o INEP pela Lei nº 9.448/1997 e os objetivos dos projetos financiados pelo Banco Mundial no setor educacional brasileiro.

Referências

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). **Portaria nº 249, de 18 de março de 1996**. Institui o Exame Nacional de Cursos – Provão. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/mec_legis/port0249_180396.pdf>. Acesso em: 21/02/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em 21/02/2018.

COELHO, Jaime César. Economia, Poder e Influência Externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

FONSECA, Marília. O Financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Editora Cortez, 1996. Pp. 229-251.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 21/02/2018.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos Internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, Lúcia, Maria Wanderley (Org.). **O Empresariamento da Educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002. Pp. 41-63.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **O Empresariamento da Educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA, José dos Santos. Gerencialismo. In: SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte (Org.). **Organização Institucional e Acadêmica na Expansão do Ensino Superior: Glossário**. Rio de Janeiro: Publit, 2016. Pp. 182-187.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no Setor Educacional Brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Editora Cortez, 1996. Pp. 195-227.

[1] Em uma sociedade socialista, no qual os sistemas educacionais sejam baseados no modelo de escola unitária, a tarefa dos intelectuais é a de educar o senso comum, que é acrítico, ocasional, desagregado e conformista, de modo que as pessoas possam desenvolver o bom senso, isto é, se identificarem enquanto sujeitos históricos e dessa forma, que possam lutar contra a dominação. Entretanto, em uma sociedade capitalista o intelectual, por atuar em prol do capital, não contribui com a elevação do conhecimento, mas mantém as classes trabalhadoras no nível do senso comum (GRAMSCI, 2016)

[2] Sobre a construção do discurso hegemônico em torno da qualidade na educação, GENTILE afirma que “na América Latina o discurso da qualidade no campo educacional começou a desenvolver-se em fins da década de 80 como contraface do discurso da democratização” (1994, p.115).

[3] A aprovação da LDB no Congresso Nacional refletiu a disputa por parte das frações de classe que disputavam a hegemonia do bloco histórico no poder em torno da projeto educacional. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Deputado Federal Otávio Elíseo (PMDB-MG) apresentou o projeto de lei 1258/1988, que pretendia criar uma LDB. Esse projeto de lei era, para Otranto (1996, p.11-16), o resultado da mobilização de diferentes aparelhos privados de hegemonia. Após um longo debate, após 40 audiências públicas, mais de 2.000 sugestões e de ter incorporado 978 das 1.263 emendas recebidas, foi considerado inconstitucional, após o voto do relator, Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ). Finalmente, após uma série de manobras regimentais, é aprovado em 17 de dezembro de 1996, pelo Congresso Nacional o projeto de lei, apresentado pelo então senador Darcy Ribeiro, que viria a Lei nº 9.394/96. Esse projeto de lei incorporou diversas propostas do governo, de modo, que ficou conhecido como substitutivo “Darcy/MEC”.

[4] Os organismos que compõem o Grupo Banco Mundial, foram fundados: BIRD em 1946, o CFI em 1956, a AID em 1960, o CICDI em 1966 e a AMGI em 1988 (COELHO, 2012).

[5] Segundo TOMMASI, tais acordos priorizaram a educação básica (1996).

[6] Mészáros (2012: p. 145) chama a atenção para que “as contradições estruturais *base material* são “resolvidas” no quadro da *superestrutura* jurídica e política, por meio de intervenções estatais mais ou menos poderosamente manipuladoras.