

Livia De Tommasi
Mirian Jorge Warde
Sérgio Haddad
(Organizadores)

O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

2ª edição

 **CORTEZ
EDITORÁ**


PUC-SP

 **Ação Educativa**

1996

Capítulo IV

Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial

Rosa María Torres
Tradução de Mónica Corullón

Introdução¹

Um banco internacional, o Banco Mundial (BM), transformou-se, nos últimos anos, no organismo com maior visibilidade no panorama educativo

* As idéias aqui expressas são de exclusiva responsabilidade da autora e não comprometem o UNICEF.

1. Neste trabalho, adotamos como referência central para a análise o recente e último documento de política educativa produzido pelo Banco Mundial — *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review* [Prioridades e estratégias para a educação: Estudo setorial do Banco Mundial] (1995) — ao qual denominaremos BM/1995. O documento sintetiza os principais estudos sobre educação publicados pelo Banco Mundial posteriores ao último documento de política setorial de 1980: *Education in Sub-Saharan Africa* [A Educação na África Sub-Saariana] (1988), *Primary Education* [Educação de primeiro grau] (1990), *Vocational and Technical Education and Training* [Educação técnica e formação profissional] (1991) e *Higher Education* [Educação superior] (1994) — assim como informes mundiais que assinalam a importância da educação — *Poverty* [A pobreza] (1990), *The Challenge of Development* [O desafio do desenvolvimento] (1991) e *Investing in Health* [Investindo em saúde] (1993). Examinando diferentes opções de política para os países devedores do Banco, o objetivo do documento é “ajudar os responsáveis pelas políticas nesses países, especialmente os que se ocupam do sistema de educação como um todo e os encarregados de alocar os recursos públicos à educação” (BM, 1988: XII). Devido aos problemas apresentados pela tradução deste documento ao espanhol, baseamo-nos na versão original em inglês.

global, ocupando, em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação. O financiamento não é o único nem o mais importante papel do BM em educação (representando apenas 0,5% da despesa total pelos países em desenvolvimento² neste setor); o BM transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial. Nos próprios termos do BM: “no plano internacional, o Banco é a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para esse setor” (BM, 1992: 7).

O BM não apresenta idéias isoladas mas uma proposta articulada — uma ideologia e um pacote de medidas — para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau, nos países em desenvolvimento. Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidade, trata-se de fato de um “pacote” de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula.

Este trabalho pretende analisar e discutir o pacote proposto pelo BM para a reforma da educação de primeiro grau nos países em desenvolvimento, tendo como principal referência — embora não a única — a América Latina. Sustentamos aqui que as estratégias propostas pelo BM para o conjunto do “mundo em desenvolvimento” foram em grande parte pensadas de acordo com a realidade africana e, especificamente, da África Sub-Saariana, uma das regiões mais pobres e com os indicadores educativos mais baixos do mundo. De fato, boa parte das conclusões e recomendações sobre a política que hoje são feitas e que estão contidas no último documento setorial já estavam presentes no informe do estudo regional realizado pelo BM em 1985 em 39 países da África Sub-Saariana.³ Afirmamos que, embora

2. Manteremos aqui o termo “países em desenvolvimento” ou “mundo em desenvolvimento” — utilizado pelo BM e outras agências internacionais — para nos referirmos ao conjunto de países também chamados “países subdesenvolvidos”, “Terceiro Mundo” ou “o Sul”. Nos documentos do BM aqui citados, utiliza-se também o termo “países de baixa e média renda” (o que inclui atualmente os antigos países socialistas na Europa e na Ásia) como substituto de “países em desenvolvimento”, expressão questionada hoje em dia.

3. Este foi o primeiro estudo regional sobre o setor educativo realizado pelo BM e está contido no documento “*Education in Sub-Saharan Africa*” (1988), que serviu como referência para estudos setoriais posteriores. Os 39 países analisados são: Angola, Benim, Botswana, Burkina

apresentadas como conclusivas, como resultado da pesquisa científica e das lições da experiência internacional, as políticas e estratégias recomendadas pelo BM contêm sérias fragilidades na sua conceituação e fundamentação. Sustentamos, por último, que o referido pacote e o modelo educativo subjacente à “melhoria da qualidade de educação”, do modo como foi apresentado e vem se desenvolvendo, ao invés de contribuir para a mudança no sentido proposto — melhorar a qualidade e a eficiência da educação e, de maneira específica, os aprendizados escolares na escola pública e entre os setores sociais menos favorecidos —, está em boa medida reforçando as tendências predominantes no sistema escolar e na ideologia que o sustenta, ou seja, as condições objetivas e subjetivas que contribuem para produzir ineficiência, má qualidade e desigualdade no sistema escolar. Isso se deve não somente à natureza e conteúdo das propostas em si, mas também aos contextos, condições de recepção, negociação e aplicação de tais políticas concretamente nos países, em um momento bastante definido como o que estão vivendo os países e os sistemas educativos no mundo.

A própria experiência de alguns desses projetos de reforma educativa financiados e assessorados pelo BM nos países em desenvolvimento mostra que, apesar de partir de uma proposta homogênea, sua aplicação na prática pode diferir consideravelmente de um país para outro e mostrar até “desvios” importantes com respeito à proposta *standard*. Não apenas porque cada realidade se encarrega de moldar a proposta mas porque, de fato, existem margens na sua definição e negociação, margens estas utilizadas em algumas contrapartidas nacionais (e alguns técnicos do BM) e não utilizadas em outras, na medida em que alguns países têm a capacidade de contrapor alternativas próprias e outros não.

A urgência da reforma educativa: a perspectiva do Banco Mundial

Um pouco de história: a trajetória do Banco Mundial no setor educativo

Embora a visibilidade do BM no setor educativo seja recente, ele vem trabalhando de forma direta neste setor há mais de trinta anos, ampliando

Faso, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Costa de Marfim, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Níger, Nigéria, República Centro-africana, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Swazilândia, Tanzânia, Togo, Uganda, Zaire, Zâmbia e Zimbábwe.

cada vez mais seu raio de influência e ação e abrangendo atualmente as atividades de pesquisa, assistência técnica, assessoria aos governos em matéria de políticas educativas, assim como prestando ajuda para a mobilização e coordenação de recursos externos para a educação.

O primeiro crédito educativo foi concedido em 1963, à Tunísia, na África, para a educação do segundo grau. Desde então e até 1990, o BM havia concedido créditos de cerca de 10 bilhões de dólares, havendo participado em 375 projetos educativos em cem países do mundo. Os empréstimos abrangeram todos os níveis, desde a educação de primeiro grau até a pós-graduação, incluindo educação vocacional e não-formal (BM, 1990).

É preciso mencionar que a posição do BM com relação ao tema educativo e ao da educação básica, em particular, não é monolítica nem fixa: nos próprios documentos e estudos promovidos pelo BM (e entre os representantes e porta-vozes deste organismo para as diferentes áreas, níveis e regiões do mundo) existem importantes diferenças de enfoque, conclusões divergentes e até contraditórias, como também críticas aos arcabouços conceituais, às metodologias e aos resultados de outros estudos publicados ou citados pelo BM. Por outro lado, existem movimentos, mudanças e inclusive reviravoltas significativas na trajetória e nas políticas do BM no setor educativo.⁴

Ao longo das três últimas décadas, de fato, o BM tem modificado suas propriedades e, portanto, suas políticas de investimento neste setor. Nos anos 60, os empréstimos privilegiaram a estrutura física (construções) e a educação de segundo grau, especialmente técnica e vocacional. Em 1973, Robert McNamara, então presidente do BM, anunciou uma virada radical na política deste organismo: o BM focalizaria sua ação nos mais pobres, atendendo as suas necessidades básicas de moradia, saúde, alimentação água e educação. Neste último campo, tal virada traduziu-se numa priorização da escola de primeiro grau como alicerce da estratégia de “reduzir a pobreza”. A partir de 1970, deu-se um forte e sustentado aumento do investimento em educação de primeiro grau — incrementando-se ao mesmo tempo o papel do BM na assistência técnica — e uma diminuição dos empréstimos para a educação secundária. Tal ênfase sobre a escola de primeiro grau (e o conseqüente incremento dos empréstimos para esse nível) viu-se reforçado em virtude da Conferência Mundial sobre Educação para

4. O último documento setorial passou por vários rascunhos e foi o resultado de uma forte discussão dentro do BM. Entre a penúltima e a última versão existem modificações importantes. E avanços muito importantes em vários campos com relação a documentos anteriores.

Todos realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, convocada conjuntamente pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o BM, que definiu a educação básica como a prioridade para esta década e a educação de primeiro grau como o "carro-chefe" no alcance da referida educação básica.

Segundo o BM (1995: XXIII), seis mudanças fundamentais em relação ao tema educativo aconteceram dentro desse organismo desde 1980, época em que o Banco publicou seu primeiro documento de política para o setor educativo:

1. *Um notável incremento dos empréstimos para a educação.* O volume total de empréstimos para a educação foi triplicado e sua produção duplicou dentro do total de empréstimos do BM.

2. *Importância crescente concedida à educação de primeiro grau e, mais recentemente, aos primeiros anos da educação secundária.* Entre 1993-94, esses dois níveis representaram a metade dos empréstimos destinados à educação. Ao mesmo tempo, vem diminuindo o incentivo aos investimentos em educação superior e vem se promovendo uma redistribuição da despesa educativa entre os diversos níveis, a favor da educação básica, assim como uma política de recuperação de custos no nível superior.

3. *Extensão do financiamento a todas as regiões do mundo.* Enquanto nos primeiros anos o financiamento focalizou a África, o Sudeste Asiático e o Oriente Médio, atualmente ele se estende a todas as regiões do mundo em desenvolvimento.

4. *Menor importância concedida às construções escolares.* O item das construções escolares, pilar tradicional dos empréstimos do BM para o setor educativo, vem sendo desestimulado em favor de outros insumos (textos escolares, capacitação docente, tempo de instrução, avaliação da aprendizagem etc.). Reconhece-se, autocriticamente, como um erro e um excesso a importância dada no passado aos empréstimos para infra-estrutura educativa (Verspoor, 1991).

5. *Atenção específica à educação das meninas.* Tal ênfase, recente, justifica-se principalmente no que diz respeito às relações positivas encontradas entre a educação da mulher-mãe e o bem-estar dos filhos.

6. *Transição de um enfoque estreito de "projeto" para um amplo enfoque setorial.* À diferença de outros organismos multilaterais, o diálogo que o BM mantém com os governos em matéria educativa é um diálogo setorial, abrangendo todos os níveis, áreas e modalidades do sistema educativo. Isso permite-lhe influir em cada país sobre as decisões que afetam o setor em seu conjunto e não unicamente sobre uma parte do mesmo (por exemplo, a atual insistência do BM em transferir fundos do nível superior para os níveis inferiores do sistema).

Da mesma forma, a partir de 1990 o BM decidiu prestar maior atenção ao desenvolvimento infantil e à educação inicial. Atualmente (BM, 1995) enfatiza-se, por outro lado, a necessidade de dedicar atenção especial às populações indígenas e às minorias étnicas. A educação dos adultos e a educação não-formal não têm prioridade e, conforme o anunciado neste último documento, tais assuntos serão matéria de um documento específico em elaboração.

O pacote de reforma educativa proposto pelo Banco Mundial

Situação atual no mundo:

- (a) O número absoluto de crianças sem educação tem possibilidade de aumentar nos próximos vinte anos.
- (b) Apenas pouco mais da metade dos alunos da escola primária completam o ciclo primário.
- (c) A alfabetização dos adultos permanece como sendo um grande problema.
- (d) Impulsionada em parte pelo êxito no primeiro grau conseguido no passado, a demanda pela educação secundária e superior vem crescendo mais rapidamente que a capacidade que muitos sistemas educativos têm de atendê-la.
- (e) Vem se alargando a distância educacional entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e as economias de transição da Europa Oriental e da Ásia Central (BM, 1995: 15).

Melhorar o acesso, a equidade e a qualidade implica em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo de um país. A reforma deve também se acelerar. A despesa pública com a educação é freqüentemente ineficiente e injusta. A cada dia, as despesas públicas em educação tornam-se mais difíceis de financiar na medida em que se expande o número de matrículas no setor público. Da mesma forma, a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais ou estaduais, que dedicam a maior parte de seus esforços para tratar de assuntos tais como negociações sobre os salários dos professores, programas de construções escolares e reformas curriculares. Este tipo de gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula (BM, 1995: XIII).

Essa é a visão do BM, resumida pelo próprio Banco, em relação aos principais problemas que afetam atualmente os sistemas educativos nos países em desenvolvimento. Essa é de fato a problemática que determina a necessidade da reforma educativa, prioriza seus componentes e define suas estratégias.

Os sistemas educativos dos países em desenvolvimento, na ótica do BM, têm pela frente quatro desafios fundamentais: (a) *acesso* — já alcançado, no caso da escola de primeiro grau, na maior parte dos países, permanecendo

como um desafio particularmente sério na África; (b) *equidade* — considerada principalmente em relação aos pobres, em geral, e às meninas e às minorias étnicas, em particular (sendo a segregação da menina particularmente acentuada no Oriente Médio e no Sul da Ásia); (c) *qualidade* — vista como um problema generalizado que afeta o mundo em desenvolvimento como um todo; e (d) *redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas* — distância que seria hoje em dia mais notória nas economias de transição da Europa Central e do Leste Europeu (BM, 1995: XXII e XXVI).

Na ótica do BM, a reforma educativa — entendida como reforma do sistema escolar — é não só inevitável como também urgente. Postergá-la trará sérios custos econômicos, sociais e políticos para os países.

Destacam-se como elementos distintivos no atual pacote de reforma para os países em desenvolvimento:

1. A prioridade depositada sobre a educação básica

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação (BM, 1992: 2).

A educação básica proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais, e a resolução de problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local de trabalho. Em geral, esse nível básico inclui cerca de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária está sendo combinado com a educação de primeiro grau para conformar uma etapa de educação obrigatória conhecida como “educação básica” (BM, 1995: 63).

O BM vem estimulando os países a concentrar os recursos públicos na educação básica, que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza. Na opinião do BM

já que as taxas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores que as da educação superior nos países de baixa e média renda, a educação básica (primária e secundária inferior) deveria ser prioritária dentre as despesas públicas em educação naqueles países que ainda não conseguiram uma matrícula quase universal⁵ nestes níveis (BM, 1995: XIII).

O que significa a maioria dos países em desenvolvimento, incluindo a América Latina.⁶

Torna-se necessário fazermos uma análise do conceito de *educação básica* pela diversidade de acepções que esse termo possui e pelos seus usos diferenciados inclusive dentro do próprio BM (assim como entre outras agências internacionais de cooperação e, logicamente, os próprios países).

No primeiro estudo regional sobre o setor educativo elaborado pelo Banco, *A educação na África Sub-Saariana* (BM, 1988), o termo *educação básica* era reservado para a educação não-formal de jovens e adultos nos rudimentos da lecto-escrita e do cálculo.⁷ Posteriormente, *educação básica* passou a ser equivalente a *educação de primeiro grau*. No último documento sobre política (1995) chama-se educação básica à educação de primeiro grau acrescida do primeiro ciclo da *educação básica* à educação de primeiro grau a aquisição de “o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade” se dá no equipamento escolar e requer aproximadamente oito anos de instrução. Deste modo, a noção de *educação básica* (e de *educação* em geral) continua centrada na *educação formal* e na *educação infantil*. Em outras palavras, educativo equipara-se ao escolar e às crianças. Outras esferas do educativo — e da própria educação básica — tais como a família, a comunidade, o entorno, o trabalho, os meios de comunicação etc., ficam à margem das considerações e propostas sobre política. Também são excluídas a educação dos adultos, a educação não-formal e outras formas e modalidades educativas (por exemplo, os sistemas de educação religiosa, como o sistema alcoranista) não reconhecidas dentro dos parâmetros da educação oficial. Isso vem acompanhado da ênfase exercida nos fatores intra-escolares (a *oferta*) como espaço de intervenção para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade educativas, deixando-se

5. Não se especifica o que ou quanto é uma matrícula “quase” universal.

6. Segundo o mesmo documento do BM, unicamente a Europa, a Ásia Central e outros poucos países na Ásia Oriental e no Oriente Médio, conseguiram uma matrícula quase universal em educação secundária. Na América Latina, apenas 47% dos alunos que ingressam no primeiro ano terminam a escola de primeiro grau, uma taxa de conclusão inclusive mais baixa que as da África ou da Ásia (UNESCO, 1991).

7. No glossário da referida publicação consta que “A *educação básica* geralmente refere-se à instrução em leitura, escritura e cálculo para jovens e adultos à margem do sistema escolar” (BM, 1988: X).

virtualmente à margem da análise e das propostas de política os fatores extra-escolares (a *demanda*), que incidem de maneira determinante no baixo acesso, na desigualdade e na má qualidade. Nesse sentido, mais do que no contexto de políticas educativas, as propostas do BM movimentam-se dentro dos limites das políticas escolares.

Esta concepção de *educação básica* afasta-se da “visão ampliada” de educação básica que foi determinada em 1990 na Conferência Mundial sobre Educação para Todos da qual uma das agências patrocinadoras e organizadoras foi o BM, nessa oportunidade foi proposta uma “visão ampliada” da *educação básica* que inclui igualmente a crianças, jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando à educação escolar nem à escola de primeiro grau, nem tampouco a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa (ver quadro 1).

QUADRO 1
Educação básica

Visão restrita	Visão ampliada (Jomtien)
Dirige-se a crianças	Dirige-se a crianças, jovens e adultos
Realiza-se no equipamento escolar	Realiza-se dentro e fora do equipamento escolar
Equivale à educação de primeiro grau ou a algum nível escolar estabelecido	Não se mede pelo número de anos de estudo, mas pelo efetivamente aprendido
Garante-se através do ensino de determinadas matérias	Garante-se através da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem
Reconhece como válido um único tipo de saber: o adquirido no equipamento escolar	Reconhece diversos tipos e fontes de saber, incluídos os saberes tradicionais
Limita-se a um período da vida de uma pessoa	Dura a vida toda e se inicia com o nascimento
É homogênea, igual para todos	É diferenciada (já que são diferentes as necessidades básicas de aprendizagem dos diversos grupos e culturas)
É estática, mantém-se relativamente inalterada	É dinâmica, muda ao longo do tempo
É responsabilidade do Ministério da Educação	Envolve todos os ministérios e instâncias governamentais responsáveis por ações educativas
Guia-se por enfoques e políticas setoriais	Requer enfoques e políticas inter-setoriais
É responsabilidade do Estado	É responsabilidade do Estado e de toda a sociedade e exige, portanto, construção de consensos e coordenação de ações

Fonte: Torres (1993).

2. A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa

A qualidade da educação de primeiro grau em um país deve ser apreciada a partir do aprendizado de todas as suas crianças. Melhorar a qualidade da educação de primeiro grau implica, portanto, em garantir que um maior número de crianças completem o primeiro grau chegando a dominar aquilo que foi ensinado (Lockheed e Verpoor, 1991: XVI).

O terceiro e provavelmente o mais importante desafio (além do acesso e da equidade) é melhorar a qualidade da educação; esta é pobre em todas as esferas nos países de baixa e média renda. Os alunos dos países em desenvolvimento não conseguem adquirir as habilidades requeridas pelos currículos de seus próprios países nem se desempenhar no mesmo nível atingido pelos alunos dos países mais desenvolvidos (...) Melhorar a qualidade é tão importante como melhorar o acesso, porém ainda mais difícil de se conseguir (BM 1995: XII).

Considerada “provavelmente o mais importante desafio” e sem dúvida o mais difícil de ser alcançado, a *qualidade* localiza-se nos resultados e esses verificam-se no *rendimento escolar*. Esse é julgado a partir dos objetivos e metas propostos pelo próprio equipamento escolar (completar o ciclo de estudos e aprender bem o que se ensina), sem questionar a validade, o sentido e os métodos de ensino daquilo que se ensina. Nesse resultado, o que conta é o “valor agregado da escolaridade”, isto é, “o benefício do aprendizado e o incremento na probabilidade de uma atividade geradora de renda” (BM, 1995: 25).

A qualidade educativa, na concepção do BM, seria o resultado da presença de determinados “insumos” que intervêm na escolaridade. Para o caso da escola de primeiro grau, consideram-se nove fatores como determinantes de um aprendizado efetivo, nesta ordem de prioridades, segundo a percentagem de estudos que revelariam uma correlação e um efeito positivos (BM, 1995: 51):⁸ (1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) livros didáticos; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe. Desses pontos, deriva o BM suas conclusões e recomendações aos países em desenvolvimento sobre os insumos a priorizar em termos de políticas e alocação de recursos. Desse modo, ao mesmo tempo que desestimula a investir nos três últimos — laboratórios, salários docentes e redução do tamanho da classe —, recomenda investir nos primeiros e, especificamente, em três deles:

8. Como síntese de tais estudos cita-se como fonte um artigo de Fuller e Clarke, 1994.

(a) aumentar o *tempo de instrução*, através da prolongação do ano escolar, da flexibilização e adequação dos horários, e da atribuição de tarefas de casa;

(b) proporcionar *livros didáticos*, vistos como a expressão operativa do currículo e contando com eles como compensadores dos baixos níveis de formação docente. Recomenda aos países que deixem a produção e distribuição dos livros didáticos em mãos do setor privado, que capacitem os professores na sua utilização, além de elaborar guias didáticos para estes últimos; e

(c) melhorar o conhecimento dos professores (privilegiando a *capacitação em serviço* sobre a *formação inicial* e estimulando as modalidades a distância).

A infra-estrutura já não é considerada um insumo importante, tanto em termos de acesso como em termos de qualidade.⁹ Em todo caso, a fim de minimizar custos nesse item, recomenda-se: (a) compartilhar custos com as famílias e comunidades; (b) fazer múltiplo uso dos locais escolares (vários turnos); e (c) realizar uma manutenção adequada da infra-estrutura escolar.

3. *A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa* (no contexto mais amplo da reforma administrativa do Estado), dentre os quais assume grande importância a *descentralização*. “Existe uma urgente necessidade em todos os países de reformular a administração da educação. As reformas educativas encontram-se bloqueadas em diversos países devido a ineficiências internas” (Husain, 1993: 14). Propõem-se, especificamente: (a) a *reestruturação orgânica* dos ministérios, das instituições intermediárias e das escolas; (b) o *fortalecimento dos sistemas de informação* (apontando de maneira específica a necessidade de recolher dados em quatro itens: matrícula, assistência, insumos e custos); e (c) a *capacitação de pessoal em assuntos administrativos*.

4. *Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados*. Junto com um importante e acelerado esforço de descentralização, o BM aconselha os governos a manter centralizadas quatro

9. No último documento setorial, afirma-se expressamente que “estas despesas (em construção) não são imprescindíveis para a obtenção dos resultados acadêmicos desejados” e recorre-se a Platão e à antiga Grécia para argumentar: “Em verdade, a primeira ‘academia’ na Europa foi um lugar aberto com árvores onde ensinava Platão” (BM, 1995: 33). Afirma-se também, utilizando o caso da Índia rural, o que é certo para grande número de países em desenvolvimento: “Ainda hoje, a aprendizagem se faz na ausência de edifícios em muitos países, incluída a Índia rural”.

funções para melhorar a qualidade da educação (BM, 1995: XV): (a) fixar *padrões*; (b) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (c) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (d) monitorar o desempenho escolar.

Para conseguir a autonomia das instituições escolares, recomendam-se medidas financeiras e administrativas. As medidas financeiras propostas são: (a) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com as comunidades locais; (c) efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; (d) cobrar taxas na educação superior; (e) estimular a diversificação das receitas; (f) certificados e empréstimos educativos; e (g) financiamento baseado em resultados e qualidade. No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e *padrões*, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino (BM, 1995: XXI).

É lícito destacar que a procura de tal autonomia escolar está centrada em fatores financeiros e administrativos, porém não foram contempladas medidas dirigidas especificamente à qualificação e profissionalização dos recursos humanos (especialmente docentes e diretores) que são, em última instância, os que tornam ou não possível a autonomia da instituição escolar.

5. *A convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares.* Tal participação, vista sobretudo como uma condição que facilita o desempenho da escola como instituição (mais que como um fator de correção e como uma relação de mútuo benefício entre escola/família e escola/comunidade), refere-se a três âmbitos: (a) a contribuição econômica para a sustentação da infra-estrutura escolar;¹⁰ (b) os critérios de seleção da escola; e (c) um maior envolvimento na gestão escolar. A noção de

10. O tema da gratuidade ou não dos serviços básicos, e da educação em particular, está hoje no centro da discussão internacional. O princípio de gratuidade da educação básica está instituído, de fato, em boa parte das constituições e leis educativas dos países, e foi ratificado na Convenção dos Direitos da Criança (1989).

“participação” (da família, da comunidade) na educação está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico. Quatro “riscos” são atribuídos a essa maior participação das famílias no âmbito escolar: (a) uma maior dificuldade para impulsionar objetivos nacionais amplos (tais como a educação da menina); (b) incremento da segregação social; (c) estímulo à desigualdade (ao depender cada escola das condições econômicas da comunidade e das famílias); (d) limitações derivadas da falta de informação e educação dos pais (BM, 1995: XX).

6. *O impulso do setor privado e os organismos não-governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões como na implementação.*

[...] a participação das ONGs na subministração da educação deverá ser considerada como outro elemento da descentralização, um complemento ao papel do Estado... é necessário propiciar um ambiente que facilite a participação do setor privado na operação de instituições educativas, tenham estas fins lucrativos ou operem como serviço social (Husain, 1993: 14).

Esse conceito insere-se numa proposta de diversificação da oferta educativa, a fim de introduzir a concorrência no terreno educativo (concorrência esta considerada como mecanismo chave da qualidade).

7. *A mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau* como temas principais do diálogo e da negociação com os governos. As propostas do BM em relação a este tema partem de uma premissa central: a atual distribuição da despesa educativa — entre os níveis e dentro de cada nível do sistema — é desigual e injusta, privilegiando

os interesses dos sindicatos de professores (na medida em que a maior parte da despesa educativa aplica-se a salários e a sua negociação ocupa boa parte das energias dos governos; é por isso que nos últimos anos aumentou grandemente o número de professores e reduziu-se — ao invés de aumentar, junto com a matrícula escolar — a relação professor-aluno etc.), os estudantes universitários (que provêm em sua maioria de setores médios e altos), a elite e o governo (BM, 1995: XXII).

O BM propõe uma redefinição do papel tradicional do Estado em relação à educação, uma redefinição dos parâmetros e prioridades da despesa pública, e uma contribuição maior das famílias e das comunidades nos custos da educação.

8. *Um enfoque setorial.* O modelo de diagnóstico, análise e ação que propõe o BM traz um enfoque eminentemente setorial (e, como já foi mencionado, eminentemente escolar). Nesse caso, mais uma vez, o BM afasta-se do estabelecido no contexto da iniciativa de Educação para Todos da qual um dos pontos fortes é a ênfase na necessidade de um enfoque interssetorial no tratamento da educação e na consecução da meta da Educação para Todos, em particular: “Já que as necessidades básicas de aprendizagem são complexas e diversas, satisfazê-las requer estratégias e ações multissetoriais integradas aos esforços globais para o desenvolvimento”.¹¹

9. *A definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica.* O BM recomenda fazer uma melhor e mais exaustiva análise econômica na tomada de decisões políticas e na priorização dos insumos instrucionais a investir. Tal análise econômica, aplicada à educação, opera comparando os benefícios dos custos tanto ao nível de cada indivíduo como da sociedade como um todo. Esta comparação é feita calculando a taxa de retorno e ela mede-se em termos do aumento do salário de quem se educa. Existem, por outro lado, como já foi mencionado, evidências contraditórias na literatura que se refere à relação tempo de instrução-rendimento escolar (Reimers, 1993).

A “melhoria da qualidade da educação” como paradigma

*Uma proposta formulada por economistas para ser executada por educadores: o discurso econômico versus o discurso pedagógico*¹²

As propostas do BM para a educação são feitas basicamente por economistas dentro da lógica e da análise econômica. A *relação custo-benefício* e a *taxa de retorno* constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento (níveis educativos e fatores de produção a considerar), os rendimentos, e a própria qualidade.

11. PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, 1990.

12. Para uma análise crítica da teoria econômica subjacente às políticas educativas do BM, ver Coraggio (cap. III da presente publicação).

O modelo educativo que nos propõe o BM é um modelo essencialmente escolar e um modelo escolar com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos mas que constituem, porém, a essência da educação. Um modelo educativo, por fim, que tem pouco de educativo. O papel técnico especializado de uma agência como a UNESCO, continua, então, fazendo sentido.

O discurso econômico chegou a dominar o panorama educativo a tal ponto que o discurso propriamente educativo — o das realizações na escola e no sistema educativo como um todo, o das relações e dos processos de ensino-aprendizagem na aula, o da pedagogia, o da educação como tal — e seus portadores — professores, pedagogos, especialistas em educação e áreas afins — são apenas considerados nesse discurso e na sua formulação.¹³ Tanto na esfera nacional como internacional, a política educativa encontra-se em geral e principalmente nas mãos de economistas ou de profissionais vinculados à educação mais a partir da economia ou da sociologia do que relacionados ao currículo ou à pedagogia. Boa parte de quem opina hoje sobre o que tem ou não tem de ser feito em educação, tomando importantes decisões neste campo, tanto no âmbito local como mundial, carece do conhecimento e da experiência necessários para lidar com os campos sobre os quais se pronuncia e decide: a educação básica, o ensino e a aprendizagem em sala de aula, a aprendizagem infantil, a capacitação docente, o desenvolvimento e a reforma curricular, as políticas lingüísticas, a aquisição da lecto-escrita, a elaboração de textos escolares e outros materiais instrucionais, a avaliação da aprendizagem etc. Poucos deles estiveram alguma vez na frente de uma classe e de um grupo de alunos numa instituição escolar. Poucos mantêm seus filhos no sistema público para o qual são pensadas e supostamente desenhadas as propostas. A virtual ausência do professorado na definição, discussão e tomada de decisões de política educativa termina por selar este discurso formulado por economistas para ser implementado por educadores.

Apesar de todas as políticas de melhoria e reforma afirmarem definir-se em nome da aprendizagem, o mundo da escola, da sala de aula e da aprendizagem é visto como uma caixa preta, e o conhecimento e a discussão pedagógicas como “tecnicismo”, como “a árvore que não deixa ver o bosque”. No bosque das macrovisões e das macropropostas mundiais e

13. Com relação a este tema, ver o interessante artigo de Ratinoﬀ (1994) sobre a evolução das retóricas educativas em América Latina.

nacionais, assume-se como óbvio o esquema vertical acima-embaixo na formulação e aplicação das políticas educativas e, portanto, que “caem de pára-quebras” na sala de aula, por meio de leis e normas, currículos e textos, disposições institucionais e capacitação docente, o que, pressupõe-se, será recebido e assimilado pela instituição escolar, dirigentes, docentes, pais e alunos.

A educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa. O ensino resume-se a um conjunto de insumos (*inputs*) que intervêm na caixa preta da sala de aula — o professor sendo mais um insumo — e a aprendizagem é vista como o resultado previsível da presença (e eventual combinação) desses insumos. Cada insumo se valoriza em separado e é priorizado ou não em virtude de duas questões: sua incidência sobre a aprendizagem (segundo estudos empíricos que mostrariam tal incidência) e seu custo. É sob estes parâmetros que é definido um conjunto de “avenidas promissoras” e “becos sem saída” para a reforma da escola de primeiro grau, priorizando, por exemplo, o livro didático (alta incidência e baixo custo) sobre o docente (alta incidência mas alto custo), a capacitação em serviço sobre a formação inicial, ou o livro didático sobre a biblioteca escolar.

Os documentos de política setorial do BM, em geral, deixam transparecer uma compreensão e um conhecimento insuficientes do educativo, da teoria e da pesquisa acumuladas neste campo e inclusive da sua terminologia específica. De fato, é freqüente encontrar em documentos do BM, incluído o último documento setorial, imprecisão no uso de (inclusive falta de diferenciação entre) conceitos tais como *educação* e *capacitação*, *ensino* e *aprendizagem*, *educação* e *aprendizagem*, *educação* e *ensino*, *educação* e *instrução*, *rendimento escolar* e *aprendizagem*, *currículo* e *conteúdos*, *conhecimentos* e *habilidades*, *pedagogia* e *métodos*, *métodos* e *técnicas*, *métodos de ensino* e *estilos de ensino*, *textos escolares* e *materiais de leitura*, *educação inicial* (ou *infantil*) e *educação pré-escolar*, *educação formal*, *não-formal* e *informal*, *educação de adultos*, *educação não-formal* e *alfabetização*, e inclusive entre *educação de primeiro grau* e *educação básica*.¹⁴ Persiste, também, a tradicional associação entre “universalização da educação de primeiro grau” e “universalização do acesso à educação de primeiro

14. A esta situação somam-se, no caso do espanhol, os problemas usuais de tradução do original em inglês. No documento de 1995 encontramos, por exemplo, *attitudes* (atitudes) traduzido como *aptidão*, *schooling* (escolaridade) indistintamente como *aprendizagem* ou *ensino*, *learning* (aprendizagem) como *conhecimentos* etc.

grau”, o que exclui de fato o tema da qualidade dessa educação, a retenção, a conclusão e a aprendizagem efetivas.¹⁵

As análises setoriais continuam pouco se beneficiando dos avanços da pesquisa educativa e da contribuição de ciências afins — a lingüística, a psico e a sociolingüística, a antropologia, a história — às modernas concepções e teorias da aprendizagem. Predomina a visão da educação como um campo sem especificidade, sem antecedentes nem história, órfão de tradição teórica e discussão pedagógica, no qual confluem e interatuam insumos ao invés de pessoas, resultados ao invés de processos, quantidades ao invés de qualidades.

É no âmbito curricular e pedagógico — âmbito no qual se define e se baseia essencialmente o elemento educativo — onde se tornam mais evidentes as fragilidades dos economistas e técnicos do BM. A própria noção de *currículo* que se discute e que subjaz às propostas de política do BM é estreita, entendendo-se por *currículo* basicamente *conteúdos* (e reduzindo os *conteúdos*, por sua vez, a disciplinas).¹⁶ “O currículo define as matérias a serem ensinadas e fornece um guia geral em torno à frequência e duração da instrução” (BM, 1995: XVI).¹⁷ As definições amplas de *currículo* entendem como tal não somente os conteúdos mas também os objetivos, as estratégias, os métodos e os materiais de ensino, bem como os critérios e métodos de avaliação do referido ensino. Quer dizer, esta concepção de currículo vê como um todo inseparável o que se ensina e aprende (conteúdos), o como se ensina e aprende (relações, métodos, procedimentos, práticas), o para que se ensina e se aprende (objetivos), e o que e como se mede aquilo que se aprende (avaliação) (Bacchus *et al.*, 1991; Coll, 1991, 1993; Torres, 1993).

15. A afirmação no sentido de que “na Ásia Oriental e na América Latina e Caribe, a educação de primeiro grau é quase universal” (BM, 1995: XII), refere-se, evidentemente, à matrícula. Na realidade, tanto Ásia como América Latina e Caribe estão longe de haver conseguido a universalização da educação de primeiro grau, isto é, uma escola de primeiro grau na qual não somente ingressam todas as crianças, mas naquela em que permanecem até completar e aprender, no tempo determinado, o que fora definido no currículo desse nível.

16. No estudo sobre a África Sub-Saariana, pode-se encontrar inclusive a seguinte definição de currículo: “Um conjunto de cursos em um campo de estudo, que com frequência constituem uma área de especialização nos níveis superiores da educação” (BM, 1988: IX).

17. A redução de *currículo* a *conteúdos* assim como a redução de *conhecimentos* e *competências* à categoria de *habilidades* (*skills*) — também predominante no discurso educativo do BM — é próprio da tradição educativa norte-americana.

A estreita visão da educação como conteúdos (o ensino como informação a ser transmitida e a aprendizagem como informação a ser assimilada) é a que subjaz à concepção tradicional, transmissora e “bancária” da educação, e é coerente com a noção de “qualidade da educação” como “rendimento escolar”. Nesta concepção, explica-se também, em parte, por que se pode ver o texto escolar como o portador por excelência do currículo (ou seja, dos conteúdos explícitos), desconhecendo-se o papel central do professor na definição e concretização do currículo (incluído o “currículo oculto”) na sua relação com os alunos dentro e fora da sala de aula.

O BM em geral limita-se a enunciar os conteúdos e habilidades a serem incluídas no currículo, sem aprofundar sua análise, seja esta em propostas mais elaboradas sobre seus alcances, seja em modalidades de ensino. Quando o faz — e são poucos os casos —, é gritante a escassa familiaridade que os funcionários do BM têm com estes temas e a pouca participação dos especialistas do próprio BM nas decisões de política e na configuração final dos documentos. A área da leitura e da escrita, mencionada constantemente pelo BM (e outras agências internacionais) como a necessidade básica de aprendizagem por excelência e componente essencial da educação básica, é um exemplo claro. Poucos campos como o da aquisição escolar da leitura e da escrita geraram de fato, nos últimos anos, um movimento tão importante de pesquisa e questionamento aos enfoques e métodos convencionais de ensino e um avanço tão grande no conhecimento, na teoria e na experimentação pedagógicas. No entanto, as extensas bibliografias consultadas tanto para o livro dedicado à educação de primeiro grau (1992) como para o último documento setorial (1995), ignoram este fenômeno. Autores renomados no campo da alfabetização e da alfabetização infantil, em particular, inclusive norte-americanos e europeus, não constam na bibliografia. No último documento setorial, o BM menciona (em dois parágrafos) o tema da lecto-escrita com uma visão estreita e atrasada, baseada em referências de um único autor, pouco representativo deste movimento.

Embora havendo se pronunciado de forma categórica a respeito da conveniência da reforma curricular, nos documentos do BM não se encontra nenhuma análise sobre a complexidade de implementar a mudança curricular (tanto nos planos de estudo como nos livros didáticos) ou as diferentes alternativas e modalidades de reforma curricular. Frente à reforma centralizada e vertical (modalidade considerada paradigmática), a única opção que se visualiza e apresenta é um “enfoque combinado” (currículo elaborado centralmente mas com flexibilidade para a adaptação e variação local), o

que se exemplifica com a experiência de dois países: o Quênia e a Índia.¹⁸ Longe das considerações do BM existe abundante literatura que, tanto na teoria como nas tentativas concretas de mudança curricular, conclui pela sua enorme complexidade e pela necessidade de melhor estudar a dinâmica e os fatores de tal mudança (Bacchus *et al.*, 1991).

Enquanto o BM não inclui em sua definição de currículo o como ensinar e enquanto as próprias políticas educativas concedem pouca importância à pedagogia, se já é pouco o que se fala dos conteúdos, muito menos se diz dos métodos, das diferenças entre ensinar e aprender, das práticas docentes e das atividades na sala de aula. Mudança curricular, na perspectiva do BM, equivale essencialmente à mudança nos conteúdos, em vez de mudança nos modos e estilos de fazer (e avaliar o que se faz em) educação, reforçando então a tradicional separação entre conteúdos e métodos, entre currículo e pedagogia, e a também tradicional ilusão da reforma educativa sem transformação profunda da pedagogia e da cultura escolar no seu sentido mais amplo.¹⁹

Uma proposta que se apresenta como contundente e universal, apoiada no conhecimento científico e nas lições da experiência internacional

As análises e o pacote de propostas feitos pelo BM em matéria educativa aparecem amparados num conjunto de estudos, boa parte dos quais foram promovidos e financiados pelo próprio BM,²⁰ assim como na experiência internacional, incluídas as lições que o BM extrai de sua ação

18. Este “duplo enfoque”, na verdade, está bastante generalizado — ao menos em teoria — em muitos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina. Falta, porém, uma análise e uma discussão sobre as diferentes variações que pode adotar este enfoque no eixo currículo centralizado/descentralizado, assim como as tentativas concretas, com seus problemas e fracassos.

19. No documento setorial de 1995, dá-se um passo à frente ao se mencionar, embora marginalmente, que não somente importam os resultados senão também o fato de como se aprende. É significativo notar que o argumento se apresenta como “uma opinião de educadores”: “A qualidade em educação é difícil de se definir e de se medir. Uma definição adequada deve incluir os resultados dos alunos. A maior parte dos educadores são da opinião de que a definição deveria incluir também a natureza das experiências educativas que colaboram para produzir esse resultados, ou o ambiente de aprendizagem” (BM, 1995: 24).

20. Os referidos estudos centraram-se até o momento ao redor de três eixos principais: (a) a vinculação entre educação e crescimento econômico, saúde, fertilidade e redução da pobreza; (b) os fatores que contribuem para melhorar a qualidade da educação; e (c) o impacto da educação pré-escolar sobre o rendimento escolar.

de mais de trinta anos no setor educativo. Existem, porém, fragilidades e vazios importantes na fundamentação de tais políticas tanto nos estudos quanto na experiência, como se sublinha inclusive em alguns dos trabalhos promovidos pelo próprio BM e como é assinalado por vários autores (Coraggio, 1993, 1994 a, b, c 1995 a, b; Plank, 1994; Reimers, 1993; Schwille, 1993; Torres, 1994, 1995b).

1. Um viés ocidental e anglo-saxão

A maior parte dos estudos em que se fundamentam as propostas do BM e das referências bibliográficas que se mencionam em suas publicações (pelo menos para a educação básica) referem-se ao Terceiro Mundo; porém, a maioria desses estudos e publicações provêm de autores do Primeiro Mundo e dos bancos e agências internacionais. São escassas as referências a estudos provenientes dos países em desenvolvimento, ali publicados e/ou elaborados por especialistas que trabalham nesses países. A bibliografia que serve de fundamentação às políticas é em sua maioria anglo-saxônica, ignorando-se virtualmente a importante produção em outras línguas (espanhol, francês, português etc.).²¹ No caso da América Latina, especificamente, os autores de renome na região e as publicações citadas no âmbito regional, com poucas exceções, não formam parte do referencial bibliográfico do BM. Existe, portanto, um abismo entre o discurso internacional sobre a educação dita universal, adotado pelo BM, e o discurso educativo produzido nas esferas regionais e nacionais. Isto é válido não só para América Latina mas também para outras regiões do mundo.

Por outro lado, a maioria das publicações selecionadas são de data recente (anos 90 ou fins dos 80), sacrificando-se nesta seleção uma visão

21. O último documento setorial (BM, 1995), considerado nesse trabalho como um eixo para a análise do pacote de políticas proposto pelo BM, e o livro que serve de base às propostas para a melhoria da qualidade da educação de primeiro grau (Lockheed e Verspoor, 1991), um dos livros mais consultados e citados atualmente na literatura educativa internacional, são exemplos claros disto. O documento de 1995 apóia suas conclusões e recomendações em 261 estudos; destes, 243 são publicações em inglês e 17 em espanhol, estas últimas sendo traduções dos originais em inglês de documentos do próprio Banco Mundial (13), UNESCO (2), UNICEF (1) e a OIT (1). A maioria dos estudos sobre América Latina tomados como referência pertencem a autores norte-americanos. Não há uma única publicação consultada em francês ou português (os três estudos sobre o Brasil que se incluem são de autoria norte-americana). Com referência ao livro de Lockheed e Verspoor: dos 446 títulos citados na bibliografia final, 441 são títulos em inglês. Os cinco restantes dividem-se da seguinte forma: dois em francês, dois em espanhol (ambos provenientes da Colômbia e referidos a um programa financiado pelo BM) e um em português (publicado em 1980). Esquece-se de vez a rica produção sobre educação e sobre a educação de primeiro grau em particular, que existe e vem aumentando nestas três línguas.

mais dinâmica, sólida e analítica do campo educativo, da sua evolução e do seu desenvolvimento. A seleção privilegia os estudos empíricos, instrumentais — capazes de fornecer dados úteis e conclusões taxativas sobre temas previamente escolhidos com a finalidade de formular políticas — em detrimento de estudos de caráter mais metodológico, conceitual ou teórico, dispostos a conceituar, aprofundar ou tornar mais complexa a compreensão de um determinado tema, formular questões, contradições ou dilemas em lugar de proporcionar respostas únicas e conclusivas. Por esta via, de fato, excluem-se não só autores importantes do Terceiro Mundo como também autores reconhecidos do Primeiro Mundo, incluindo o próprio mundo anglófono. De fato, existe um grande abismo entre a bibliografia dos círculos especializados ou as revistas sobre educação nos Estados Unidos, no Canadá ou na Europa e a citada nas publicações do BM.

Diversas propostas de política feitas ao “mundo em desenvolvimento” baseiam-se no pressuposto de que, pelo menos em certos âmbitos educacionais, existem problemáticas comuns e necessidades e comportamentos diferentes daqueles do “mundo desenvolvido”.²² Porém, tanto os problemas como as soluções, e o próprio modelo de desenvolvimento educativo, foram pensados sobretudo a partir dos enfoques e modelos dos países desenvolvidos,²³ embora as propostas sejam ilustradas geralmente através da experiência de outros países em desenvolvimento. Além das óbvias inconsistências que este duplo jogo acarreta na análise e na proposta, criam-se percepções e expectativas contraditórias nos países devedores; ao mesmo tempo em que manifestam interesse em entrar em contato com as realidades e experiências de outros países em desenvolvimento, estão também interessados em aprender com a experiência dos países desenvolvidos.²⁴ Nesse sentido, seria útil que

22. Citamos como exemplo a afirmação de que a provisão de insumos tem efeito sobre o rendimento escolar nos países em desenvolvimento e não assim nos desenvolvidos. Isto justificaria o grande investimento em insumos no primeiro tipo de países e outro tipo de ações, supostamente mais qualitativas, no segundo.

23. Os parâmetros utilizados com relação ao tempo ideal de instrução, por exemplo, nos quais se baseia a conclusão que o tempo dedicado é baixo em grande parte dos países em desenvolvimento e particularmente na América Latina, são geralmente fixados por países da Europa e pelo Japão (Schiefelbein, 1995; Schiefelbein e Tedesco, 1995).

24. A iniciativa dos “Nove Países Mais Povoados”, organizada no final de 1993 por UNESCO, UNICEF e como uma subiniciativa no contexto de Educação para Todos, foi particularmente reveladora neste sentido. Altos funcionários de países como o México ou o Brasil manifestaram desinteresse na iniciativa que reunia nove países em desenvolvimento (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) dos quais, em sua opinião, pouco ou nada havia para aprender. Surgiu, ao contrário, o interesse por uma iniciativa da qual participassem Japão, Estados Unidos ou os países europeus.

tanto o BM como outras agências internacionais assumissem como parte de suas funções colocar à disposição do Terceiro Mundo informação atualizada e sistematizada sobre a experiência e os processos de reforma educativa nos países desenvolvidos, não para fixar modelos do possível ou do desejável mas sobretudo para antecipar problemas e evitar erros já cometidos por esses países. De fato, muitas das estratégias que os países em desenvolvimento hoje propõem e estão testando, — descentralização, diversificação curricular, autonomia da escola, participação dos pais na gestão escolar, educação inclusiva, uso das tecnologias modernas, educação à distância etc. — já foram testadas nos países desenvolvidos, nem sempre com êxito. Conhecer de perto estes processos ajudaria no sentido de tomar consciência de que, em várias destas frentes hoje vistas como inovadoras e como um passo adiante, os países em desenvolvimento estão indo enquanto os desenvolvidos estão já voltando (Torres, 1995b).

2. Omissão quanto às dificuldades subjacentes à informação e à pesquisa educativas contemporâneas

O “problema estatístico” é hoje amplamente reconhecido no campo educativo: as estatísticas disponíveis não são confiáveis e têm presumivelmente uma importante margem de erro.²⁵ Por outro lado, a pesquisa educativa chegou a um ponto crítico: não é possível, a partir dos resultados disponíveis, tirar conclusões de maneira definitiva sobre nenhum dos temas. E mais: temos à nossa disposição resultados de pesquisa praticamente para todos os gostos, para provar ou para refutar quase todas as teses. Os problemas já conhecidos de falta de confiabilidade e de impossibilidade de comparação que caracterizam a informação e a pesquisa educativa contemporâneas e, concretamente, os estudos citados pelo BM, não são mencionados ou o são apenas ligeiramente na literatura oficial do BM. Na verdade, essa deveria ser uma advertência obrigatória, um requisito tanto metodológico como ético de qualquer exposição orientada a influir na tomada de decisões com relação a prioridades e estratégias no campo educativo.²⁶

25. É difícil encontrar hoje fontes que coincidam nos dados sobre um mesmo indicador ou fenômeno. Existem diferenças às vezes importantes entre os dados oficiais divulgados na esfera nacional, dentro de cada país, e os que se divulgam no âmbito internacional. Também existem diferenças significativas na informação e nos dados com que trabalham as agências internacionais e inclusive entre publicações de uma mesma agência.

26. No documento BM (1995) o assunto é tratado dentro de um quadro com o título “A pobreza dos dados sobre educação”, que está centrado, contudo, na pouca confiabilidade da in-

As afirmações aparecem como monolíticas e os resultados de pesquisa como conclusivos; evita-se mencionar a falta de evidências e inclusive as evidências contraditórias que outras pesquisas revelam sobre os mesmos objetos de estudos. Esse é o caso de numerosas afirmações que o BM faz, por exemplo, sobre os livros didáticos (existem estudos, inclusive promovidos pelo próprio BM, que não mostram essa preponderância do livro didático na qualidade da aprendizagem, ou que sugerem uma importância diferenciada para diversas áreas de estudo,²⁷ ou que condicionam seu impacto à presença de determinadas condições), a capacitação docente (estudos que apresentam uma correlação positiva entre anos de instrução e qualificação docente e resultados de aprendizagem dos alunos, ou que não apontam as tão famosas vantagens comparativas da capacitação em serviço com relação à formação inicial), o tempo de instrução (estudos revelam que seu aumento não necessariamente resulta em melhor rendimento escolar) etc.

Em vários casos, por outro lado, as conclusões que se aplicam aos países em desenvolvimento derivam de estudos feitos em países desenvolvidos, com situações e contextos bastante diferentes, sem se explicitar esse fato. É o caso, por exemplo, de algumas afirmações e recomendações feitas sobre a repetência escolar, sobre as tarefas de casa e inclusive sobre os livros didáticos, sobre a formação e o salário dos docentes, sem mencionar que os estudos empíricos sobre estes e outros temas realizados nos países em desenvolvimento são raros e pouco consistentes.

Em geral, não se explicita nas publicações do BM a metodologia utilizada para a revisão da literatura em que se apóiam as conclusões e recomendações.

formação estatística. Afirma-se aqui que “os dados e a pesquisa sobre educação geralmente são insuficientes para o monitoramento, a formulação de políticas e a alocação de recursos”. Essa afirmação e o reconhecimento desse fato não impede que sejam utilizados os dados estatísticos e os resultados da pesquisa disponíveis *como se* fossem suficientes para tal monitoramento, formulação e alocação.

27. Por exemplo: um estudo realizado na Tailândia (Lockheed e Longford, 1989), para examinar os fatores que incidiam nos incrementos no rendimento escolar em matemática na oitava série, encontrou que os altos rendimentos nesta matéria estavam associados, nesta ordem, com: (1) uma maior proporção de professores qualificados para ensinar a matéria; (2) um currículo melhorado, e (3) uso freqüente de livros didáticos por parte dos professores. Por outro lado, apesar de os autores de um estudo do Nordeste do Brasil (Harbison e Hanusheck, 1992) não encontrarem evidência empírica para provar a hipótese da predominância do livro como fator de melhoria do rendimento escolar, suas recomendações finais incluem uma priorização do investimento em textos, atendo-se simplesmente ao já confirmado por outros estudos do BM e ao “conhecimento convencional” gerado pelos mesmos (Plank, 1994).

3. Uma forte tendência à (sobre)generalização

Verifica-se a tendência de afirmar como universais (e de entender como passíveis de aplicar de forma homogênea) uma série de postulados que na verdade são o resultado de alguns poucos estudos realizados em situações e países específicos. É o caso, por exemplo, das afirmações sobre os insumos fundamentais que exercem influência positiva sobre a aprendizagem — conhecimento da matéria por parte do professor, maior tempo de instrução, provisão de livros didáticos e materiais instrucionais —, sobre os quais existem de fato evidências contraditórias. Assim como existem estudos para mostrar que o incremento de dias e horas no calendário escolar está relacionado positivamente com um melhor rendimento, existem também estudos — tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos — que revelam que essa relação não se dá necessariamente, ou que se dá em determinados casos ou para determinadas matérias (Reimers, 1993). Várias afirmações sobre os tipos de capacitação e os conhecimentos e fontes de conhecimento dos professores em relação ao rendimento de seus alunos apóiam-se em estudos realizados em quatro países (o Brasil, o Paquistão, a Índia e a Indonésia) e com marcos teóricos e metodologias diferentes. São feitas afirmações fortes, sem nenhuma fundamentação, como a seguinte: “Nos países de baixa e média renda, as características da escola e da sala de aula são responsáveis por 40% das diferenças no rendimento escolar; o restante deve-se a características individuais ou familiares não atribuíveis à intervenção escolar” (BM, 1995: 50).

A fundamentação empírica utilizada para muitos pontos não é explicitada ou então é extremamente fraca. Para alicerçar um argumento ou uma opção de política recorre-se com frequência a um ou mais exemplos de projetos ou de experiências que declaram ter adotado tal opção e que ela resultou efetiva (ou não, segundo o interesse) em países selecionados, mas não se descreve o contexto — econômico, social, histórico, cultural, institucional etc. — e as condições específicas que explicitam o êxito (ou fracasso) desta ou daquela intervenção.

Além dos exemplos concretos, é discutível a possibilidade de fazer generalizações válidas para o conjunto de “países em desenvolvimento” ou o assim chamado “Terceiro Mundo”; ele se caracteriza não apenas por um conglomerado heterogêneo de países, mas também por serem países internamente diferenciados e polarizados no âmbito econômico, social e cultural, com segmentos e setores que compartilham características do Primeiro Mundo. A própria divisão do mundo em regiões geográficas é arbitrária: países africanos ou asiáticos podem ter muito mais pontos em comum com

alguns países latino-americanos (ou do Primeiro Mundo) do que com outros de sua própria região. Não existe uma opção válida de política educativa para o Brasil como um todo, um país-mosaico no qual condensam-se provavelmente todos os mundos e realidades possíveis. Mas não apenas o Brasil — facilmente identificável como protótipo da heterogeneidade —; quase todos os países em desenvolvimento têm uma heterogeneidade semelhante. A vocação pela generalização — tão cara às visões e políticas do BM e dos organismos internacionais em geral — descansa desafortunadamente, em grande medida, no desconhecimento e na falta de sensibilidade em relação à cultura como dimensão chave e inevitável da política educativa.

No âmbito das agências internacionais, em geral, a realidade africana serve como paradigma para o conjunto do mundo em desenvolvimento. De fato, os elementos essenciais do diagnóstico e o pacote de recomendações que o BM oferece hoje aos países em desenvolvimento estão já incluídos no estudo sobre a África Sub-Saariana realizado em 1985, com base na análise de 39 países. Já nesse documento, para esses países, recomendavam-se as estratégias que hoje constituem o eixo do pacote do BM para a reforma educativa, tais como aumentar o tamanho da classe, conferir hegemonia ao livro didático, recrutar seletivamente os professores e reduzir seus salários (ou então fazer uso mais intensivo de seu trabalho organizando duplas jornadas nas escolas) etc. Naquele momento, por outro lado, mencionavam-se também “fortes evidências” de pesquisa para fundamentar essas e outras recomendações de política.

4. Um tratamento simplista da inovação educativa e das “experiências exitosas” de reforma

As “reformas exitosas”, os “programas inovadores”, as “boas práticas”, as “escolas efetivas” — tipicamente apresentadas nas publicações educativas do BM e de outros organismos internacionais, em quadros (*boxes*) inseridos ao longo do texto para “trazer a realidade” ao papel e exemplificar a bondade de determinadas opções de política — aparecem em geral sem o seu contexto, sem trajetória nem movimento, descritas a partir de seus aspectos mais exteriores e superficiais, sem a descrição dos problemas ou das limitações. Dificilmente encontramos nessas descrições uma visão do que acontece efetivamente dentro do programa, na instituição em si e, muito menos, da dinâmica na escola, ou na sala de aula, inclusive nos casos de inovações assim consideradas no plano especificamente pedagógico. Os aspectos organizacionais da transformação e da reforma educativas, com

freqüência fatores críticos de seu êxito ou fracasso, estão geralmente ausentes tanto do diagnóstico como da proposta.

Em vez de analisar os fatores que explicam, em cada caso, os pontos contra ou a favor de determinada opção ou intervenção, opta-se pela afirmação fácil e o denominador comum que facilite a possibilidade da generalização. Os chamados “Tigres Asiáticos” apresentam-se como modelo ideal — exemplo de vontade e determinação na consecução de objetivos ambiciosos, incluído o educativo — sem atenção à especificidade e à impossibilidade (histórica, cultural etc.) de reproduzir tais processos, particularmente em realidades muito diferentes como podem ser a latino-americana ou a africana. Como exemplos contemporâneos de reformas educativas exitosas (ou que começaram bem) mencionam-se, num mesmo parágrafo, os processos atualmente em andamento na Bolívia, na República Dominicana, em Gana, na Guiné, na Índia, na Jordânia, nas Ilhas Maurício, em Moçambique, na Romênia e na Tailândia, que os compartilhariam. Como fator explicativo do “êxito”, o fato de que “os interessados estiveram envolvidos no desenvolvimento e na execução das reformas” (BM, 1995: 104), especialmente através de consultas públicas, nas quais se assinala a participação dos sindicatos de professores. Um conhecimento direto de quaisquer desses processos, muito diferentes entre si e sumamente complexos, questionaria não só o simplismo como a validade e o sentido de tais afirmações.

As “experiências exitosas”, no contexto dos documentos de política, cumprem uma função clara: ao invés de explicar a dinâmica e mostrar a complexidade e a especificidade dos processos reais de inovação e reforma educativa (o que seria conseqüente com a procura do cientificismo que o BM pretende aplicar à fundamentação de suas políticas por meio de estudos empíricos), tenta-se convencer o leitor e, principalmente, àqueles que tomam decisões sobre política, sobre todos os prós e os aspectos positivos daquilo que se propõe. Essa postura leva necessariamente à simplificação, ao ocultamento e inclusive à distorção. Dessa forma, conhecendo o caminho complexo e tortuoso, com altos e baixos, e também com importantes retrocessos, que geralmente percorrem a inovação e a reforma educativa, elas têm a tendência a aparecer sem história, recortadas e congeladas num presente escolhido como o momento ideal de sua realização; conhecendo os baixos níveis de sobrevivência das experiências inovadoras, em geral, não se menciona sua dimensão temporal (quando foi iniciado o programa, se ainda sobrevive etc.); conhecendo as dificuldades crônicas mostradas pelas inovações para se estenderem e para se generalizarem, assim como a ausência de avaliação de seus resultados e impacto, costuma ser omitida a menção de números (coberturas, população atendida etc.); conhecendo,

finalmente, o custo de muitas dessas inovações, dificilmente se encontram referências a custos.²⁸

Existe uma tendência a considerar-se tudo aquilo que seja “inovador” como automaticamente “exitoso”; e o “êxito” é incompatível com a presença de problemas. Destacam-se as publicações que optaram por sistematizar e dar a conhecer experiências inovadoras revelando tanto seus pontos fortes como suas fragilidades, “... apesar das convenções culturais desafiadas por esta exposição pública das ‘dificuldades’...” (Little *et al.*, 1994).

A visão simplista e superficial da inovação e da reforma educativa e, por último, do que “funciona” ou do que “não funciona” em educação não é certamente exclusiva do BM. Pelo contrário, parece enraizada na lógica de trabalho das agências internacionais e dos ministérios de Educação em geral. Não obstante, partindo de um organismo internacional e especificamente do BM, esta postura ganha um perfil diferente ao transformar a inovação numa ferramenta a mais de um *marketing* que “vende” políticas e propostas “prontas para serem usadas” na esfera internacional, cujo mercado direto é o mundo em desenvolvimento. Como se afirma (Shiefelbein, 1995: 26), “um passo positivo na reforma da educação e da pesquisa seria a discussão em profundidade das experiências exitosas”.

5. *Um enfoque de manual e de receituário*

Em geral, e apesar de tratar de temas e decisões extremamente complexas, que reconhecidamente requerem maior estudo e análise, em particular para o caso dos países em desenvolvimento, o BM “faz poucas

28. Poderiam ser citados numerosos exemplos a este respeito. Pode ser útil considerar ao menos dois, sempre mencionados e amplamente citados na literatura internacional do BM: o programa “Escola Nova” na Colômbia, e o atual processo de reforma educativa no Chile, ambos tomados como modelo e mencionados como exemplos bem-sucedidos desta região do mundo. “Escola Nova” é apresentada mais como um modelo a seguir do que como um programa vivo, com mais de vinte anos de vida, que conhece as limitações, fragilidades e contradições próprias de todo o processo real e de uma inovação educativa que se transforma de projeto piloto em política nacional (Torres, 1991). O “outro lado” das reformas introduzidas no Chile, analisado pelos próprios pesquisadores chilenos (entre outros, Espínola, 1989), mostra que nem a privatização nem a descentralização deixam nesse país um saldo claro para ser “tomado como modelo”; pelo contrário, o caso chileno parece um caso sumamente interessante para analisar os efeitos perversos do mercado e os efeitos não buscados — e inclusive contrários — que podem resultar de políticas e medidas destinadas a “melhorar a qualidade da educação” através dos incentivos à concorrência.

confissões de ignorância” (Schwille, 1993: 491) em suas propostas de política.²⁹ Ao invés de formular perguntas, necessidades e linhas de pesquisa para o futuro, estados de arte do conhecimento que deixem vislumbrar a fragilidade na qual se movem ainda o conhecimento e a teoria em educação, tudo parece ter uma resposta, uma recomendação precisa, um mapa claro de opções e prioridades. Aqueles que não têm familiaridade com o tema educativo nem seguem de perto seu desenvolvimento teórico e prático — situação característica da maior parte dos que decidem a política neste campo, os quais precisamente conformam o alvo do discurso e das propostas do BM — podem ter a impressão de que tudo no mundo da educação está devidamente pensado, investigado e resolvido.

Contando com o perfil de um leitor pouco educado na questão educativa, mais que uma análise e uma apresentação de opções possíveis de política diante da variedade possível de objetivos, situações e contextos, recorre-se com frequência a uma lista ordenada de tarefas e a alguns esquemas simplistas de oposições branco/preto (e.g. centralizado *versus* descentralizado, professores *versus* textos, currículo proposto *versus* currículo efetivo, capacitação *versus* salário docente, formação inicial *versus* capacitação em serviço, merenda escolar *versus* almoço escolar etc.).

*Uma proposta que dicotomiza duas opções de política: “becos sem saída” versus “avenidas promissoras”*³⁰

Partindo de uma série de estudos, em sua maioria promovidos pelo BM, assim como de sua própria história de investimentos no setor educativo, o BM extrai várias conclusões sobre o que *não funciona* (becos sem saída) e o que *funciona* (avenidas promissoras) em relação à educação de primeiro grau nos países em desenvolvimento, propondo-as para estes países como opções de política (ver quadro 2).

29. No último documento setorial, o único campo sobre o que expressamente se admitem resultados não conclusivos é o da educação vocacional secundária: “Os baixos rendimentos da educação vocacional secundária indicam que um investimento adicional sob as atuais condições não seria eficiente. Mas isto não implica necessariamente que a redução da provisão de vagas seja a resposta correta. Tal conclusão de política requer confirmação adicional” (BM, 1995: 64).

30. As propostas do Banco Mundial aqui analisadas estão desenvolvidas em Lockheed e Verspoor (1991).

QUADRO 2

Recomendações do Banco Mundial para melhorar a educação de primeiro grau

Becos sem saída	Avenidas promissoras
Ajustar o currículo proposto (planejamento e programas de estudo)	Melhorar o currículo efetivo (textos escolares)
Instalar computadores na sala de aula	Proporcionar livros didáticos e guias didáticos para os professores
Tentar reduzir o tamanho da classe	Estabelecer, manter e controlar um tempo fixo de instrução
Longos programas iniciais de formação docente	Formação docente em serviço (contínua, programas curtos, visitas e intercâmbios, educação a distância etc.) Uso do rádio interativo como sistema de ensino na sala de aula (como complemento ou substituto do docente) Uso de instrução programada (com indicações detalhadas passo a passo)
Almoços escolares	Complemento nutricional através de merenda escolar e/ou de pequenos lanches Identificar e tratar outros problemas de saúde (infecções parasitárias, visão e audição) Educação pré-escolar (particularmente para os setores menos favorecidos)

Fonte: Lockheed e Verspoor (1991).

Além disso, como mencionamos anteriormente, é questionável a possibilidade de tirar conclusões e generalizar propostas para o “mundo em desenvolvimento” e a partir da frágil informação educativa disponível, é claro que nenhuma decisão de política se apresenta na realidade como duas opções opostas e sim como um amplo leque de possibilidades.

Por outro lado, como também já foi comentado, os “insumos educativos” não devem ser vistos isoladamente, mas na sua inter-relação dinâmica. Não é apenas a presença ou predominância de determinados insumos que fazem a diferença entre um ensino bom ou ruim; mas também a qualidade dos insumos (existem textos ruins e textos bons, capacitação docente ruim e também boa etc.) e seu modo particular de se relacionarem e se complementarem (o texto escolar sem capacitação docente pode ser um investimento inútil, ampliar o tempo de instrução pode não resultar em um melhor rendimento escolar se não se modificam outras condições e elementos etc.).

1. Reforma curricular versus textos escolares?

Os textos escolares são a mais importante — senão a única — definição do currículo na maioria dos países em desenvolvimento [...] a maior parte das reformas curriculares tentam modificar o currículo proposto concentrando-se nos cursos ministrados e no número de horas oficialmente dedicadas aos mesmos. Essas mudanças no currículo proposto são pequenas, ineficazes e enfrentam resistência por parte dos pais e dos professores (Lockheed e Verspoor, 1991: 46-47).

Frente às fragilidades e fracassos reais de muitas tentativas de reforma curricular, o BM propõe um novo viés e possivelmente um novo beco sem saída: a prioridade do livro didático. Se a década de 60 foi a década da infra-estrutura, a década de 90 aparece como a década do texto escolar.

O BM nos coloca diante de uma (falsa) oposição entre *currículo prescrito* (também chamado *oficial, proposto, programado, normativo, ou escrito*, e usualmente formatado em planos e programas de estudo) e *currículo efetivo* (o efetivamente realizado na sala de aula, também denominado *currículo real* ou *currículo em ação*). Desaconselha as reformas curriculares empenhadas em modificar o currículo prescrito, argumentando contra sua complexidade e contra o fato de gerar muitas expectativas e, finalmente, por não se traduzir em melhorias na sala de aula. No seu lugar, aconselha melhorar os textos escolares, considerados no currículo efetivo, já que é neles que se condensam os conteúdos e orientam-se as atividades que guiam tanto os alunos como os professores. Como resultado dessa análise, o BM está aumentando notavelmente a dotação orçamentária para o item textos escolares nos seus projetos de melhoria da qualidade.³¹ Em grande parte dos países tomadores de empréstimos do BM, o item referente a textos e materiais instrucionais é o segundo e até o primeiro item em importância na alocação de fundos dentro dos projetos financiados pelo Banco, em muitos casos, com uma grande diferença em relação à capacitação docente, que usualmente figura no terceiro (e até no quarto) lugar de prioridade. O peso do texto escolar parece ir aumentando.

Existem várias questões a discutir em relação às disjuntivas colocadas e a seus pressupostos:

- A visão de reforma curricular subjacente à análise e às propostas do BM é a reforma centralizada, parcial e ineficaz, que predominou no

31. Para 1990, 66% dos projetos financiados pelo BM para o ensino de primeiro grau incluíam um componente de textos escolares. Entre 1990 e 1994, 6% do montante dos empréstimos ao setor educativo foi destinado para textos; uma década antes, essa percentagem era de 3% (BM, 1995: 54).

passado. No entanto, como mostram algumas tentativas recentes de reforma educativa, existem hoje condições para uma crítica e uma superação desse modelo convencional de reforma. A reforma curricular não precisa ser desenhada de maneira centralizada, elitista e vertical, com conteúdos definidos de forma homogênea e prescritiva para toda uma nação. A tradição da reforma-pacote elaborada de forma centralizada e hermética por um pequeno grupo de especialistas mostrou suas fragilidades e limites, e poucas vezes chegou a modificar práticas e resultados na sala de aula. Mas isto não implica o desconhecimento da necessidade objetiva de uma reforma curricular nos países em desenvolvimento, e sim na revisão do modelo e em uma forma de construção diferente.

Hoje em dia, sustentamos não somente a necessidade de um novo currículo, mas uma nova maneira de pensar, desenhar e fazer currículo, com modalidades mais participativas, buscando o consenso social; superando a visão fragmentária, parcial e de curto prazo das tentativas de reforma curricular realizadas no passado, centralizadas nos conteúdos e em operações superficiais de adição ou eliminação, sem uma compreensão do currículo como uma totalidade e sem uma visão de longo prazo; entendendo que a reforma curricular não é um documento nem um decreto nem um fato meramente escolar mas um processo social, de mudança cultural, sumamente complexo e longo que, como tal, exige o trabalho em várias frentes e em vários níveis e, sobretudo, entendendo que não há possibilidade de pôr em prática uma reforma curricular sem colocar no centro o professor, não somente como capacitando e executor, mas também como protagonista da proposta e do processo de mudança. (Torres, 1993).³²

A visão de um currículo é de uma reforma curricular concebidos de maneira mais participativa está, de fato, estabelecida nos documentos da iniciativa de Educação para Todos, onde se recomenda que os países organizem mecanismos internos de participação e consulta, para a identificação e definição das “necessidades básicas de aprendizagem” de crianças, jovens e adultos (PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, 1990a).³³ Não

32. Processos contemporâneos de reforma educativa em vários países hispânicos revelam, de fato, alguns desses elementos. A reforma em andamento na Espanha e as que estão se iniciando na Argentina e na Bolívia abriram espaços organizados e inéditos de consulta, informação e discussão pública sobre a definição do novo currículo para a educação básica. Nessas e em outras reformas, porém, o calcanhar de Aquiles continua o mesmo: o fraco papel do professorado na definição e discussão da reforma.

33. O Marco de Ação da Conferência diz textualmente: “O primeiro passo consiste em identificar — de preferência através de um processo participativo e ativo que inclua os grupos

é essa, porém, a visão e a proposta do BM. À luz do pragmatismo e da análise econômica, o texto escolar aparece como uma via mais fácil e mais rápida que um processo sustentado de participação, informação, discussão e elaboração social como o que é requerido por uma reforma curricular efetiva. O BM recomenda enfaticamente a elaboração e desenvolvimento do currículo como uma tarefa restrita ao poder central ou regional, sem participação local e sem formar parte do pacote de funções delegadas pela descentralização.

• A proposta de privilegiar o texto escolar baseia-se em duas teses centrais: (a) os textos escolares — “na maioria dos países em desenvolvimento” — constituem em si mesmos o currículo efetivo (tese que, por sua vez, supõe um determinado tipo de texto, programado, auto-instrutivo); e (b) trata-se de um insumo de baixo custo e alta incidência sobre a qualidade da educação e o rendimento escolar.³⁴ Em ambos os casos, o que está em jogo, explícita ou implicitamente, é outra falsa opção: textos escolares *versus* professores.

Currículo efetivo é aquele que se realiza na sala de aula, com ou sem a mediação de textos escolares, e depende essencialmente das decisões tomadas pelo professor (é ele quem decide inclusive utilizar ou não um texto, quando e como usá-lo). Nesse sentido, a maneira mais segura e direta de incidir sobre o currículo é incidir sobre os docentes, sobre a sua formação e as suas condições de trabalho. Embora não se trate de optar entre o professor e o texto, já que ambos são fundamentais para a aprendizagem, mais importante que garantir textos de boa qualidade é garantir professores de boa qualidade. É o texto que deve estar a serviço do professor e não o contrário.

Por outro lado, a idéia do livro didático como currículo efetivo repousa na concepção de um texto programado, fechado, normativo, que orienta passo a passo o ensino e oferece tanto ao professor como aos alunos todas as respostas. Esse tipo de texto, embora pensado para o professor de escassa formação e experiência (e benvindo por ele) homogeneiza os docentes e perpetua a clássica (e crescente) dependência do professor com relação ao

e a comunidade — os sistemas tradicionais de ensino existentes na sociedade e a demanda real por serviços de educação básica, expressados já em termos de escolarização formal ou de programas de educação não-formal” PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL (1990b).

34. É importante ressaltar que a afirmação de que o texto escolar constitui o insumo mais importante e de melhor custo-benefício para melhorar a qualidade da educação de primeiro grau nos países em desenvolvimento foi apresentada pela primeira vez no estudo feito pelo BM na África Sub-Saariana (BM, 1988), região com os indicadores educativos mais baixos do mundo.

livro didático, reservando-lhe um papel de simples manipulador de textos e manuais, limitando de fato sua formação e crescimento. A necessidade de um currículo aberto e flexível, ferramenta de (auto)formação antes que camisa-de-força para os professores é, portanto, uma reivindicação e uma procura contemporâneas,³⁵ coerentes com o “papel protagonista”, a “autonomia profissional” e o “novo perfil docente” que proclama o moderno discurso educativo vislumbradas pelos que estudam e formulam propostas para a educação no século XXI. Um professor capaz de ajudar seus alunos a desenvolverem a criatividade, a receptividade à mudança e à inovação, a versatilidade no conhecimento, a antecipação e adaptabilidade a situações variáveis, a capacidade de discernimento, a atitude crítica, a identificação e solução de problemas etc. requer, no mínimo, que ele mesmo tenha aprendido e seja capaz de dominar essas habilidades no seu exercício profissional.

Por outro lado, os textos escolares não podem ficar à margem de um currículo proposto; devem se enquadrar e responder a um determinado currículo (nacional, regional, local) coerente com a política educativa. Pretender trabalhar num país sobre os textos escolares independentemente do currículo vigente (ou em revisão) implica promover um desequilíbrio interno ainda maior do sistema escolar — um Departamento de Currículo e um Departamento de Textos Escolares, um de Formação Docente e um de Elaboração de Guias Didáticos para os Professores, Equipe Curricular e Pedagógica trabalhando sem se comunicarem entre si, o que já está de fato acontecendo em vários países — e, mais grave ainda, uma invasão e uma interferência comercial sem controle das editoras privadas de livros didáticos que, com frequência, definem a orientação e o caráter da reforma.

Finalmente, efetuar uma reforma curricular é assunto complexo, mas proporcionar *bons* textos escolares às escolas, assegurar seu uso efetivo e seu impacto positivo sobre a aprendizagem tampouco é um assunto simples, como reconhecem os próprios técnicos do BM.³⁶ Os “poucos indivíduos”

35. Este é o caso da Reforma Espanhola, que apostou num currículo relativamente aberto (o Desenho Curricular Base só inclui conteúdos, procedimentos e atitudes, por etapas), deixando às regiões e às próprias instituições e equipes escolares uma parte importante da elaboração do currículo. Esta aposta na autonomia escolar apóia-se na decisão de dar prioridade, dentro da reforma, à formação e capacitação docentes. Em todo caso, a tensão entre o desejável e o possível está instalada. Como era previsível, muitos professores — produtos de um modelo de relação com o docente em que tudo “vem” de cima — reclamam por maiores definições no currículo.

36. Transladar as especificações de um currículo à elaboração de bons textos escolares requer um considerável conhecimento especializado. Um texto escolar deve ter o nível apropriado de

capazes de elaborar bons livros didáticos não estão precisamente concentrados no Terceiro Mundo e, assim, a opção pelo texto escolar como opção privilegiada de reforma curricular implica, com freqüência, a contratação de especialistas internacionais ou na importação de livros estrangeiros, o que não estimula nem fortalece as capacidades nacionais de produção de bom material escolar, numa visão a médio e longo prazo.³⁷

A própria experiência do BM é reveladora quanto ao número e à complexidade dos problemas encontrados nos projetos de textos escolares e quanto às lições aprendidas neste campo: má qualidade material e pedagógica dos livros; sistemas inadequados de distribuição; incapacidade para manter um ritmo contínuo de produção; procedimentos inadequados para a compra de papel; falta de coordenação entre a preparação dos programas de estudo e os textos; falta de sincronização entre a publicação dos novos textos escolares e a formação dos professores; e incapacidade de estabelecer instituições que mantenham a produção de livros de boa qualidade uma vez terminado o projeto (Verspoor, 1991).

Merecem discussão em separado as afirmações sobre a importância primordial do livro didático na melhoria da qualidade da educação e no rendimento escolar (e, no outro extremo, sobre o menor impacto do fator docente e, em particular, do salário e da formação inicial dos docentes, na referida qualidade e no rendimento). Por outro lado, como já foi assinalado, tomando a pesquisa empírica como parâmetro para confirmar a validade ou não de determinadas opções de política, existem estudos — inclusive promovidos pelo próprio BM — que contradizem ou, pelo menos, relativizam as afirmações tanto em relação ao livro didático quanto o fator docente na aprendizagem e no rendimento escolares. Por outro lado, como revelam vários estudos, alguns promovidos pelo próprio BM (Farrell e Heyneman,

conteúdo e de dificuldade de leitura: deve ser consistente no enfoque, no método e na exposição; deve estar adequadamente seqüencial; motivar os alunos; e, finalmente, estar desenhado de maneira que possa ser utilizado por professores pouco qualificados e, ao mesmo tempo, permitir que os bons professores possam ir mais além do texto [...] no mundo inteiro, poucos indivíduos possuem a competência necessária para elaborar bons livros didáticos. A maioria deles são, portanto, escritos por comitês de especialistas. Melhorar o conteúdo dos livros didáticos é uma grande promessa na melhoria do aprendizado das crianças nos países em desenvolvimento" (Lockheed e Verspoor, 1991: 47).

37. De fato, já que esses e outros elementos constam na prescrição, muitos projetos de "melhoria da qualidade da educação" financiados pelo BM e que contêm um componente de textos escolares foram concebidos desta forma. Além disso, projetos que inicialmente contemplavam a produção nacional de textos foram definidas e optaram por importá-los (este é, por exemplo, o caso do projeto EB/PRODEC do Equador).

1989), na qualidade da aprendizagem incide não apenas a *acessibilidade*, mas também a *quantidade* e a *variedade* do material de leitura.³⁸

A importância da biblioteca, em comparação com o livro didático único fica estabelecida na própria análise comparativa de Farrell e Heyneman: ao confrontar a disponibilidade de livros em vários países, os autores concluem que a presença de um só ou de muitos livros determina estilos e qualidades muito diferentes de ensino e aprendizagem, das aprendizagens decoradas e passivas (características dos sistemas escolares dos países em desenvolvimento) até o domínio de habilidades cognitivas e o desenvolvimento de hábitos autogerados de estudo (ver quadro 3). Embora a biblioteca ocupe o primeiro lugar conforme o esquema de priorização de insumos para o ensino de primeiro grau considerado pelo BM, o livro didático — e não a biblioteca — está em primeiro lugar nas recomendações do BM para os países em desenvolvimento.

QUADRO 3
Despesas com livros didáticos e número de livros por aluno
como indicador da qualidade da educação

Custo anual	Número de livros por aluno	Estilos/resultados de aprendizagem	Países
US\$ 1	1 por sala de aula	memorização	Uganda/Haiti
US\$ 3	1 por aluno	boa exposição à informação	China
US\$ 40	vários por sala de aula	domínio de habilidades cognitivas	Malásia
US\$ 200	40 por aluno	hábitos de estudo autogerado	Estados Unidos

Fonte: Farrell e Heyneman (1989).

Por fim, não é possível evitar a questão curricular nem lhe dar um tratamento marginal ou encontrar saídas “fáceis”, de curto prazo, em nome do pragmatismo. É preciso insistir em que:

- A reforma educativa passa, essencialmente, pela reforma curricular: a menos que se atualizem e modifiquem os “quê” e os “como” do

38. A diferenciação entre *livro didático* e *material de leitura* é difícil de encontrar na literatura do BM, na medida em que o livro didático tende a ser visto como o protótipo tanto do livro como do material de leitura em geral. No documento de 1995, faz-se um avanço importante neste sentido ao se reconhecer que “particularmente crítico para melhorar o rendimento em leitura é proporcionar material de leitura suplementar” (BM, 1995: XVI).

ensino e da aprendizagem, ou seja, as relações e práticas concretas na sala de aula, todo o resto — a reforma administrativa, legal, institucional não tem sentido.

- Reformar o currículo implica em trabalhar tanto no currículo proposto como no currículo efetivo, de maneira integrada e de um modo diferente do que predominava em ambos os casos no passado.
- Modificar o currículo efetivo implica em trabalhar com todos os elementos que intervêm no processo de ensino-aprendizagem: os docentes, os textos e materiais educativos, o espaço escolar, o tempo de estudo, os modos de gestão escolar etc. O professor ocupa lugar de destaque dentro desses elementos.
- Modificar o currículo efetivo implica no trabalho tanto interno como externo ao equipamento escolar: pais, comunidades e sociedade em geral.

2. Formação inicial versus capacitação em serviço?³⁹

O conhecimento das matérias por parte dos professores está fortemente associado e consistentemente relacionado ao rendimento dos alunos. Professores com amplo repertório de habilidades de ensino são ao que parece mais efetivos que aqueles que têm um repertório limitado. A estratégia mais eficaz para assegurar que os professores tenham um conhecimento idôneo das matérias é contratar aqueles com uma educação adequada e conhecimentos demonstrados através da avaliação do seu desempenho. Essa estratégia é utilizada para os professores de ensino secundário e superior, mas raras vezes para o ensino de primeiro grau. A capacitação em serviço também pode melhorar o conhecimento da matéria e das práticas pedagógicas pertinentes. Ela é ainda mais eficaz quando se vincula diretamente à prática da sala de aula e é realizada pelo diretor da escola (BM, 1995: XVI).

O tema docente, em geral, é um tema que incomoda atualmente o BM — e a sociedade geral — e sobre o qual o Banco mantém posições ambíguas, inconsistentes e inclusive contraditórias. Os professores costumam ser vistos principalmente como um sindicato, e sindicato magisterial lembra automaticamente reivindicação salarial, corporativismo, intransigência, greve, quando não simples corrupção e manobra política.⁴⁰ Os professores (e seus

39. O termo em inglês *training* tem em espanhol duas acepções: *formação* e *capacitação*. Usaremos aqui *formação* para nos referirmos ao processo global e permanente de formação do professor e falaremos de *capacitação* para nos referirmos à capacitação em serviço.

40. “Os professores são geralmente o maior grupo de funcionários públicos nos países em desenvolvimento. Mais ainda, já que as finanças e a gestão educativas estão usualmente sob a

sindicatos) são vistos como problema antes que recurso, “insumo” educativo necessário porém caro, complexo e difícil de lidar. Os mesmos professores, e não somente a sua formação, costumam de fato ser vistos como um “beco sem saída”.

Dentro do tema docente, duas questões são particularmente embaraçosas: o salário e a formação/capacitação. Embora o BM tenha visões e propostas para esses dois assuntos, e também estudos que lhe permitem fundamentar a não prioridade do investimento nesses itens, existe de fato discussão, posições diversas e mudanças importantes no discurso do BM com relação a esses e outros temas relacionados com o magistério.

Na recente trajetória do BM encontra-se, de fato, um avanço; partindo das posições que negam o impacto da formação docente sobre a qualidade da educação e o rendimento escolar (apoiadas num conjunto de estudos que mostrariam tal ausência de impacto), chega-se a reconhecer cada vez mais que o saber dos docentes é um fator determinante em tal rendimento (e inclusive a reconhecer que os estudos disponíveis em torno da relação formação docente/rendimento escolar não mostram um molde muito claro). No entanto, a formação/capacitação docente continua ocupando um lugar (e um investimento) marginal entre as prioridades e estratégias propostas pelo BM aos países em desenvolvimento, frente à infra-estrutura, à reforma institucional e à provisão de textos escolares. Por outro lado, a formação/capacitação docente continua sendo vista de forma isolada, sem atender às mudanças que seria preciso introduzir em outras esferas a fim de fazer do investimento em capacitação um investimento útil e efetivo em termos de custo. De fato, face às condições vigentes, a capacitação com frequência transforma-se em plataforma para encontrar um emprego melhor ou para abandonar a profissão. Esse é, hoje em dia, um efeito perverso que enfrentam precisamente os programas de capacitação mais exitosos.⁴¹

Estudos (e a própria experiência prática) demonstram que docentes com maior número de anos de estudo e maiores qualificações não neces-

responsabilidade do governo central, os sindicatos de professores são atores importantes na cena política nacional. Os sindicatos docentes na América Latina, no Leste Europeu e em alguns países asiáticos, por exemplo, estabeleceram seus próprios partidos políticos ou formaram alianças com partidos que representam movimentos sindicais. Quando os governos não conseguem acordos com sindicatos centrais fortes sobre as condições de emprego dos professores, a ação coletiva pode interferir na educação e em certas ocasiões levar à paralisa política, como aconteceu na Bolívia, no Peru e em outros países em anos recentes” (BM, 1995: 102). Esta é a visão resumida do BM com relação ao conflito docente, conflito que evidentemente se acentua na América Latina.

41. Este efeito é descrito, por exemplo, para o caso do Programa das 900 Escolas no Chile (Filp, 1994).

sariamente conseguem melhores rendimentos com seus alunos. Sobre essa base, o BM desaconselha o investimento na *formação inicial* dos docentes e recomenda priorizar a *capacitação em serviço*, considerada mais efetiva em termos de custo — “Em geral, a capacitação em serviço é mais determinante no desempenho do aluno que a formação inicial” (Lockheed e Verspoor, 1991: 134)⁴² — e recomenda que ambas aproveitem as modalidades a distância, também consideradas mais efetivas em termos de custo que as modalidades presenciais. Fazendo uma separação entre conteúdos e métodos, também para o caso da formação docente, o BM afirma que o conhecimento da matéria tem maior peso sobre o rendimento dos alunos que o conhecimento pedagógico, este último reduzido a um problema de utilização de “um amplo repertório de habilidades de ensino”.

Na verdade, formação inicial e capacitação em serviço são diferentes etapas de um mesmo processo de aprendizagem, profissionalização e atualização permanentes do ofício docente. Em se tratando de um papel tão complexo e de tanta responsabilidade como o do ensino, e falando do objetivo da melhoria da qualidade da educação, não podemos optar: tanto formação como capacitação são necessárias e se complementam. Assim como são necessários, complementares e inseparáveis num bom ensino ambos saberes: o das disciplinas (o que se ensina) e o pedagógico (o como se ensina). Porém, além disso, como sugerido por diversos estudos — muitos deles realizados na América Latina —, a atitude e as expectativas do professor podem ser mais determinantes sobre a aprendizagem e o rendimento do aluno do que o seu domínio da matéria ou das técnicas de ensino.⁴³

42. Citam-se três exemplos com relação ao impacto da capacitação em serviço: o programa Escola Nova da Colômbia, um estudo para o caso do ensino das ciências nas Filipinas e outro para o caso da matemática em Botswana. Curiosamente, no caso da Escola Nova, ao mesmo tempo em que o BM destaca este modelo de capacitação como efetivo, adverte uma e outra vez que se trata de um modelo caro (atribuindo seu custo ao sistema de séries múltiplas em geral): “Os custos do ensino em séries múltiplas são maiores que os do ensino tradicional devido à necessidade de capacitação especial para os professores, guias de estudo e materiais de ensino. Na Colômbia, os custos elevam-se em 5 a 10% em comparação com o ensino tradicional, em grande parte devido ao fato de que a capacitação docente é três vezes mais cara” (BM, 1995: 35). Como vemos, o próprio BM não é consequente no uso do conceito de custo-benefício. Frente a um programa que, sendo efetivo, é ao mesmo tempo mais caro que o programa não efetivo, os analistas do BM aparentemente não sabem o que fazer.

43. Nenhum desses estudos é conhecido (ou ao menos lembrado e mencionado) pelos técnicos e analistas do BM. As características pessoais dos docentes não constituem um fator considerado “insumo” no processo de ensino.

A educação à distância — e, de maneira específica, o uso de programas de rádio interativos para a instrução na sala de aula, particularmente em matemáticas, leitura e escrita, e para o ensino de uma segunda língua — recomenda-se como uma alternativa de baixo custo (entre outras, já que requer uma certa capacitação docente mínima). No entanto, a educação à distância ainda é uma alternativa pouco explorada no âmbito da educação básica e para fins instrucionais na sala de aula. Não existe informação suficiente nem avaliações confiáveis para afirmar que mesmo os programas considerados exitosos estejam apresentando melhores resultados em termos de aprendizagem e sejam mais efetivos em termos de custo. A fascinação com a tecnologia conduz muitas vezes a esquecer que também a tecnologia de ponta pode ser mal utilizada e mal aproveitada, que também a educação a distância pode reproduzir o modelo de ensino tradicional e transmissor do qual se pretende fugir. De fato, programas de educação à distância que estão sendo divulgados e promovidos na literatura internacional, com frequência não têm a mesma acolhida em seus próprios países.⁴⁴

Desperta a nossa atenção o fato de que tanto para a reforma curricular, como para o caso da formação docente, em vez de analisar os problemas e propor vias de superação para os mesmos — como faz para tantos outros temas — o BM opte por desconsiderar uma e outra como se, em si mesmas e por si mesmas, fossem ineficazes. Evidentemente, não é a formação inicial a que deve ser desconsiderada e sim o modelo de formação docente, tanto inicial como em serviço, que tem prevalecido e que mostrou claramente sua ineficiência e sua ineficácia (ver quadro 4).

QUADRO 4
O modelo de formação docente que não funcionou

cada nova política, plano ou projeto parte do zero	(ignoram-se e desconsideram-se os antecedentes, o conhecimento e a experiência acumulados)
pensa a formação como uma necessidade fundamental e principalmente dos docentes	(e não do conjunto dos recursos humanos vinculados ao sistema educativo: diretores, supervisores, funcionários etc.)
vê a formação isolada das outras dimensões do ofício docente	(salários, condições trabalhistas, aspectos organizacionais etc.)

44. Pode ser o caso, por exemplo, do programa Um Salto para o Futuro, no Brasil, que foi objeto de vários *boxes* em publicações dos organismos internacionais nos últimos anos. Não obstante, a descrição que ali se faz e a que pode ser encontrada na documentação do programa nem sempre coincide com a percepção de muitos professores e diretores de escola que conhecem e que participam do programa no Brasil.

ignora as condições reais do magistério	(motivações, inquietudes, conhecimentos, tempo, recursos disponíveis etc.)
é vertical, vendo os professores unicamente num papel passivo de receptores e capacitandos	(não consulta nem busca a participação ativa do professorado para a definição e o desenho do plano)
apela a incentivos e motivações externas	(tais como pontuações, promoções, hierarquia, antes que ao objetivo mesmo da aprendizagem e da profissionalização docentes)
dirige-se aos professores individualmente	(não a grupos ou equipas de trabalho, ou à escola como instituição)
realiza-se fora do local de trabalho	(tipicamente, tira-se o professor de sua escola, em lugar de levar a capacitação à escola)
é pontual e não sistemática	(não está inserida num esquema de formação e atualização contínuas do magistério)
centralizada no evento — curso, seminário, conferência, oficina como a modalidade privilegiada e inclusive única de formação	(desconhecendo ou vendo como secundárias outras modalidades: intercâmbio horizontal entre professores, trabalho em grupos, estágios, estudo individual, educação a distância etc.)
dissocia gestão administrativa e gestão pedagógica	(os professores são capacitados na segunda e os diretores/supervisores na primeira, sem reconhecer a necessidade de um enfoque integral para todos)
dissocia conteúdos e métodos (saber a matéria e saber ensinar) e privilegia os conteúdos	(ignorando a necessária complementaridade de ambos saberes e a especificidade do saber pedagógico no perfil e na prática docentes)
está centralizada na perspectiva do ensino	(ao invés do ponto de vista da aprendizagem)
ignora o conhecimento e a experiência prévia dos professores	(em vez de construir a partir e sobre eles)
está orientada a corrigir e mostrar debilidades	(em vez de valorizar e reforçar pontos fortes)
é academicista e teoricista, centralizada no livro	(nega a prática docente como espaço e matéria-prima para a aprendizagem)
baseia-se no modelo de ensino tradicional e transmissor	(o ensino como transmissão de informação e a aprendizagem como recepção passiva dessa informação)
é fundamentalmente incoerente e contraria o modelo pedagógico que se propõe aos professores para sua própria prática em sala de aula	(fala-se de ensino ativo, participação, desenvolvimento do pensamento crítico, criatividade etc., o que não são experimentados por eles em seu próprio processo de formação)

Fonte: Torres (1995a).

A importância do sistema escolar e da educação secundária, em particular, como fonte principal de educação geral, é ressaltada no último documento setorial relativo à formação docente. Por um lado, constata-se empiricamente que os professores tendem mais a se comportar na sala de aula de acordo com o que observaram e experimentaram quando alunos, ao frequentar o equipamento escolar, do que segundo o que aprenderam no magistério ou na faculdade. Também se constata que, frente a um equipamento escolar deficiente, tanto a formação inicial como a capacitação em serviço têm uma função apenas compensatória e paliativa. Neste sentido, um bom sistema formal e, em particular, um bom ensino secundário constituem o melhor e mais seguro investimento na formação docente.

Reconhecendo a importância do conhecimento geral no desempenho docente e a importância do sistema escolar como fornecedor desse conhecimento geral, a proposta atual do BM para o recrutamento e a formação docentes é: (a) garantir um ensino secundário de boa qualidade; (b) complementar a educação geral com uma curta formação inicial centralizada nos aspectos pedagógicos;⁴⁵ e (c) contratar os professores tomando por base conhecimentos e competências comprovadas — chegando a sugerir a possibilidade de uma prova nacional aplicada aos docentes — com critérios e procedimentos similares aos utilizados para a contratação dos professores universitários.⁴⁶ Os pontos (b) e (c), de fato, estavam já presentes nas recomendações feitas pelo BM aos países do Sub-Saara, na África, em fins da década de 80.⁴⁷ Obviamente, atrair esse perfil de docentes e em número suficiente implica uma guinada radical dos parâmetros sobre os quais vem

45. O raciocínio é o seguinte: "A formação inicial consiste em educação geral e capacitação pedagógica. Esta combinação a torna muito cara, especialmente devido ao tempo investido na educação geral [...] Esta educação geral — o conhecimento das matérias — pode ser fornecida no ensino secundário a mais baixo custo, entre 7 e 25 vezes mais barato do que a formação inicial. A capacitação pedagógica, pelo contrário, é muito apropriada para as instituições de formação docente. Para os professores da escola de primeiro grau, portanto, o caminho que apresenta melhor relação custo-benefício é uma educação secundária seguida de cursos curtos de formação inicial centralizados na capacitação pedagógica" (BM, 1995: 134).

46. "A estratégia mais efetiva para garantir professores com um conhecimento adequado da matéria é recrutar professores adequadamente educados cujos conhecimentos tenham sido avaliados [...] O recrutamento dos professores de primeiro grau e secundários poderiam se assemelhar mais ao recrutamento dos professores da educação universitária, baseado quase totalmente no conhecimento da matéria, como na França ou no Japão, onde os professores são recrutados sobre bases sumamente seletivas" (BM, 1995: 52).

47. Nesse informe, assinalava-se: "Seria desejável que a admissão à profissão [docente] se fizesse a partir de testes sobre o conhecimento das matérias, para logo depois fornecer uma formação inicial curta e capacitação em serviço" (BM, 1988: 41).

operando o sistema educativo e a profissão docente, e supõe, entre outros, revisar drasticamente os salários dos professores e os critérios para sua definição. O BM limita-se, neste ponto, a insistir no que já vem propondo anteriormente — que os salários dos professores devem se vincular ao desempenho e esse deve ser medido através do rendimento dos alunos — mas não considera a análise de viabilidade e os custos desta proposta.

O tema salarial, estreitamente vinculado à qualidade docente, constitui sem dúvida o tema mais evitado e escorregadio de toda a argumentação. O BM insiste em que o incremento do salário docente, por si só, não tem incidência sobre o rendimento escolar.⁴⁸ O argumento — enganoso, já que nenhum insumo por si mesmo, e de maneira isolada, tem efeito sobre esse rendimento — foi levado ao limite, sendo que em muitos casos uma condição para a negociação dos empréstimos do BM com os países era não rever os salários.⁴⁹

Emaranhado na defesa de suas opções de política e em seus esquemas limitados de custo-benefício, e ao mesmo tempo confrontado com o desenvolvimento prático dessas políticas nos países devedores, assim como com a incessante produção de análises e estudos (com nuances e conclusões muito mais variadas do que uma proposta que se pretende universal pode aceitar e assimilar), o BM chegou a um ponto crítico em que se vê forçado a revisar posições: não é possível continuar sustentando que a capacitação em serviço é mais efetiva quando, ao mesmo tempo, se reconhece que essa é apenas uma estratégia paliativa com relação a um mau sistema escolar e uma má (ou inexistente) formação inicial, sendo ela quem garante o domínio de conteúdos, variável fundamental no desempenho docente; não é possível continuar defendendo a formação docente em termos da oposição

48. No documento de 1995, reconhece-se pela primeira vez a possível inconsistência da informação a respeito do tema salarial: “A maior parte dos estudos sobre os salários docentes compararam-nos em relação à renda *per capita* dos países, sem atenção às diferenças entre as estruturas econômicas e as condições do mercado de trabalho que afetam a renda *per capita* e as rendas alternativas” (BM, 1995: 132).

49. No caso da América Latina, a deterioração salarial dos professores é grande e notória, reconhecendo-se que, durante a última década, no contexto das políticas de ajuste do FMI, “a variável de ajuste tem sido o salário docente” (Schiefelbein e Tedesco, 1995: 10). Num de seus últimos trabalhos, Schiefelbein (1995: 24-25) adverte que “o aumento dos salários dos professores só vai melhorar a qualidade da educação a longo prazo porque as mesmas pessoas continuarão ensinando e ainda não apareceram sistemas bem sucedidos de incentivos”. Tanto mais forte o motivo, então, para tomar as medidas necessárias o quanto antes já que, como por sua vez adverte Tedesco, “o longo prazo é urgente”.

entre formação inicial e capacitação em serviço, quando se reconhece que é o próprio sistema escolar (e a sua melhoria) a fonte mais segura de uma educação geral sólida dos professores; não é possível propor novos parâmetros de recrutamento docente — os melhores, os mais competentes — esquivando-se das questões salariais e profissionais associadas a esse perfil docente. Não é possível continuar afirmando, em definitivo, que se pode melhorar a qualidade da educação sem melhorar substancialmente a qualidade dos docentes, o que por sua vez leva a reconhecer o quanto é inseparável a qualidade profissional da qualidade de vida.

3. Reduzir o tamanho da classe versus ampliar o tempo de instrução?

As escolas nos países de baixa e média renda poderiam economizar custos e melhorar a aprendizagem aumentando o número de alunos por professor, utilizando deste modo menos professores e alocando os recursos destinados aos professores a outros insumos que melhoram o rendimento, tais como livros didáticos e capacitação em serviço (BM, 1995: 33).

• O tamanho da classe

Segundo estudos citados pelo BM, o tamanho da classe (número de alunos por professor) não incide — ou tem uma incidência pouco significativa — sobre o rendimento escolar: acima de vinte alunos por sala, afirma-se, não faz diferença se são trinta ou cinquenta ou mais. Sobre essa base, o BM recomenda aos países em desenvolvimento não empenhar esforços em reduzir o tamanho da classe — tendência que vem se verificando nos últimos anos —⁵⁰ e, pelo contrário, incrementar o número de alunos por sala a fim de baixar custos e utilizar esses recursos em livros didáticos e capacitação em serviço.

A afirmação (e as recomendações que dela derivam) sobre o tamanho da classe é uma das mais contundentes e repetidas pelo BM e seus seguidores, e ao mesmo tempo uma das mais polêmicas, acirrando os ânimos nos círculos de educadores. Sem dúvida, porque contradiz a sabedoria tradicional — adotada na maioria dos países industrializados — que afirma que, quanto maior o grupo de alunos, piores (e não melhores) são as

50. Com exceção do sul da Ásia, o número de alunos por professor tanto no primeiro grau como no secundário está diminuindo no mundo todo.

condições para a aprendizagem.⁵¹ Sem dúvida, também, porque “não fazer diferença” não leva em consideração a perspectiva do professor e do ensino. Schiefelbein (1995), por seu lado, adiciona o argumento pedagógico que falta à tese simples e puramente numérica do BM: ele sustenta que um grupo numeroso de alunos é viável *apenas se* for modificado o modelo frontal de ensino, ou seja, o modelo convencional do professor frente ao grupo, dirigindo e controlando todas as atividades, substituído por um modelo de ensino ativo em que o papel do professor seja mais o de facilitador do que o de instrutor (trabalho em pequenos grupos, materiais auto-instrucionais etc.).⁵²

É evidente que a medida, aplicada de maneira homogênea aos sistemas escolares dos países em desenvolvimento, provocaria uma deterioração ainda maior da qualidade, considerando não só que existem países (e regiões dentro desses países) com um altíssimo número de alunos por professor, mas também que são precisamente os níveis e séries mais baixos da pirâmide educativa — aqueles onde se concentram a repetência e a evasão — os que têm os grupos mais numerosos, os docentes menos capacitados e com menor experiência, e as condições gerais, enfim, mais precárias. Exemplificar com três países — Bangladesh, Malawi e Namíbia — a situação de “mais de sessenta alunos nas duas primeiras séries” é ignorar a realidade escolar dos países em desenvolvimento, nos quais essa situação é bastante comum no sistema público (e crescentemente, no privado) e desconhecer que são precisamente os países e zonas mais pobres e com indicadores educativos mais alarmantes os que têm as salas de aula mais cheias. Ampliar o tamanho do grupo nessas primeiras séries, dadas as condições atuais e a perspectiva fraca de uma mudança pedagógica e institucional profunda, como seria necessário, é propiciar índices ainda maiores de repetência, evasão e fracasso escolar.⁵³

Se as afirmações sobre o tamanho da classe são discutíveis, não é menos discutível o sentido e o objetivo de tal “economia”: salas de aula

51. Para exemplificar que inclusive com grupos numerosos (cinquenta alunos ou mais) pode-se trabalhar bem, mencionam-se tipicamente os casos da Coréia e do Japão. Omite-se mencionar a realidade escolar de países como Estados Unidos, onde os grupos são reduzidos (trinta alunos ou menos) e toda tentativa de aumentá-los é vista como uma ameaça ao sistema, à qualidade do ensino e da aprendizagem.

52. O modelo alternativo que o autor propõe está inspirado no modelo de séries múltiplas do programa *Escola Nova* da Colômbia (ver Schiefelbein, 1991).

53. Devemos lembrar que, na América Latina, conforme estimativas da UNESCO-OREALC, cerca da metade dos alunos que ingressam na primeira série repetem de ano.

mais congestionadas em favor de alguns livros didáticos a mais e alguma capacitação em serviço dos professores, no melhor dos casos para ajudá-los a aliviar o trabalho com um grupo numeroso. Toda a argumentação, por último, cai no vazio quando o próprio BM reconhece a seguir que, “na prática, essas economias raramente são alocadas a outros insumos” (BM, 1995: 33).

Torna-se evidente a necessidade de racionalizar a distribuição de alunos por sala de aula e de professores dentro do sistema escolar. No entanto, isso não se resolve com uma política homogênea e universal de aumento do tamanho dos grupos, nem apenas por esse tipo de medida; nem mesmo pela aplicação de uma formulação regulamentada pelo poder central ou pela simples adoção de medidas administrativas. Em alguns casos (países, zonas, setores, níveis e séries, tipos de professor, currículo etc.) pode ser necessário aumentar o número de alunos por aula, em outros, reduzir. Conhecendo a vocação dos sistemas e das autoridades educacionais pelas medidas centralizadas, verticais e homogêneas, sem atenção ao diferente e sem sentido de compensação, em vez de fixar padrões e medidas com pretensão de universalidade, seria útil ajudar as autoridades dos governos centrais e locais a estabelecer critérios claros com relação a quando operar de uma forma ou de outra (quando aumentar ou reduzir o tamanho do grupo) e sob quais condições, e trabalhar com os docentes na compreensão dessa e de outras medidas que afetam seu trabalho cotidiano. Claramente, seria necessário estabelecer medidas diferenciadas e atenção especial às primeiras séries da escola, o que inclui estratégias específicas para evitar ou reduzir a repetição, fator que, em si mesmo, é o grande contribuinte ao inchaço das salas de aula, particularmente nas séries iniciais.

- *O tempo de instrução*

O tempo real dedicado à aprendizagem está relacionado de maneira consistente com o rendimento. Os alunos nos países de baixa e média renda estão expostos a menos tempo de instrução que os alunos nos países da OCDE, como consequência de um ano escolar oficial mais curto, fechamentos não programados das escolas, absentismo de professores e alunos, e perturbações diversas (BM, 1995: XVI).

Existe consenso em que o tempo destinado à instrução dentro do equipamento escolar é uma das variáveis que diferencia notoriamente os sistemas escolares dos países industrializados daqueles em desenvolvimento: boa parte desses últimos estariam abaixo da média mundial estimada de 880 horas de instrução escolar ao ano, enquanto vários países industrializados

teriam até 1.200 horas.⁵⁴ Como medidas concretas para incrementar o tempo de instrução, o BM propõe: (a) estender o ano escolar; (b) fixar horários flexíveis para acomodar as necessidades locais, as dos alunos e de suas famílias; e (c) atribuir tarefas para casa. Com referência ao papel daqueles que fazem a política educativa, recomenda-se monitoramento e controle para garantir: (a) que as escolas funcionem efetivamente nos períodos estabelecidos; (b) que os professores cumpram regularmente seus horários; (c) que se evitem distrações em assuntos administrativos ou visitas freqüentes; e (d) que se tomem medidas para assegurar o funcionamento regular das escolas em emergências climáticas (Lockheed e Verspoor, 1991). Em particular, destaca-se como um problema a variável “absenteísmo docente” — atribuída a “trabalhos adicionais”, “baixa moral ocasionada pelas deficientes instalações e a falta de textos escolares”, assim como à “falta de responsabilidade pelos resultados” —, face ao qual aconselham-se incentivos para estimular a assiduidade dos professores e um controle mais estrito pela comunidades e pelas autoridades educacionais.

Tanto o diagnóstico dos problemas como as estratégias sugeridas para resolver esses problemas pecam pela sua extrema simplicidade. Evidentemente, aumentar o tempo afetivo de ensino precisa de medidas e intervenções complexas e sistêmicas, tanto intra como extra-escolares. Fatores não só institucionais mas também históricos e culturais estão por trás da configuração da atual situação.

Prolongar o ano escolar — para se aproximar ao menos aos padrões europeus colocados como referência — implica numa verdadeira revolução em todas as ordens, que afeta todas as esferas da sociedade. A menos que se adotem medidas integrais em todas as esferas (institucional, trabalhista, salarial, curricular, pedagógica, cultural etc.) nada poderá garantir que mais tempo oficialmente normatizado resulte efetivamente em mais tempo de instrução e num melhor uso do mesmo. Sem uma reforma profunda do currículo, dos métodos e dos estilos de ensino, mais tempo de instrução pode significar unicamente mais tempo do mesmo ensino. Não é tanto na quantidade como na qualidade das interações que se dão no equipamento escolar e na sala de aula, especificamente, que existe a possibilidade de uma aprendizagem relevante e efetiva.

54. Para o caso da América Latina, estima-se uma média de 640 horas por ano (160 dias, quatro horas diárias) e afirma-se que no setor rural isso pode se reduzir a cem dias de aula de três horas diárias. Estima-se que só a metade do tempo disponível é dedicado à instrução como tal. Como conclusão, afirma-se que “os alunos desta região só têm um terço do tempo para estudar comparado aos alunos na Europa” (Schiefelbein e Tedesco, 1995: 90-91).

De fato, os sistemas educativos estão se ampliando no mundo inteiro: de um lado, agregam-se anos de estudo a ambos extremos do sistema (expansão da educação inicial e pré-escolar, assim como nos níveis adicionais de especialização após o ensino universitário); por outro lado, o aumento nos anos dedicados ao ensino básico (ou à margem definida, em cada caso, como obrigatória) é uma tendência clara nos últimos anos: muitos países estão ampliando essa margem considerada básica de cinco ou seis para oito e até nove anos, e incluindo a educação pré-escolar nessa margem obrigatória como uma série 0. Não existe evidência, porém, de que tal expansão tenha trazido mudanças positivas na quantidade e/ou na qualidade das aprendizagens.⁵⁵

Flexibilizar calendários e horários para se adequar às condições locais e às necessidades dos alunos, dos pais e dos próprios professores tem se mostrado uma medida tão óbvia como difícil de instrumentalizar no sistema escolar. Não em vão, uma das características que costuma ser atribuída aos chamados “enfoques não-formais” de educação de primeiro grau é precisamente o fato de que esses programas e escolas estabelecem calendários e horários flexíveis, capazes de considerar a realidade cotidiana em cujo centro opera a escola: a pobreza, o trabalho infantil, as doenças, as distâncias, as tarefas agrícolas, a migração temporal etc.⁵⁶

As tarefas de casa não são, para os especialistas em educação, o tema e a solução fácil que pode parecer a quem as considera simplesmente como prolongamento do tempo escolar. Na verdade, definir a tarefa adequada (ajustada ao que foi ensinado na aula, às possibilidades do aluno, da sua família e do seu meio cultural etc.) e dosar o tempo requerido/desejável para executá-la em casa é assunto complexo, relacionado com a competência

55. O caso do Quênia pode servir como reflexão: a modificação da estrutura do sistema educativo (esquema hoje conhecido como 8-4-4, a fim de ampliar a etapa de educação básica, foi acompanhado ao mesmo tempo por um aumento no número de matérias. Desse modo, mais tempo disponível significa na prática sobrecarga do currículo e do trabalho dos professores. O ensino em horas extras tem se convertido numa prática maciça e extensiva no país, com o conseqüente aprofundamento da desigualdade, na medida em que só podem assistir às aulas extras aqueles que podem pagar pelas mesmas.

56. Essas “escolas não-formais” ou “programas não-formais” de educação de primeiro grau começaram a ser desenvolvidas em várias regiões do mundo e estão particularmente presentes na Ásia, onde o trabalho infantil impede que milhões de crianças, meninas especialmente, matriculem-se na escola e nela permaneçam. O ano escolar costuma ser maior e o horário diário mais reduzido (duas ou três horas diárias, num horário definido junto com os pais e a comunidade). Um dos programas desse tipo mais conhecido internacionalmente na atualidade é responsabilidade de um organismo não-governamental — o BRAC — em Bangladesh. Sobre esse tipo de programas ver: UNICEF, 1993.

profissional de um professor com formação e experiência. Em vez de constituir fator de reforço e compensação, a tarefa escolar é com frequência, sobretudo para os alunos de setores pobres (falta de tempo, condições e recursos para fazer a tarefa, pais analfabetos ou sem tempo ou capacidade para ajudar etc.), um obstáculo a mais e um fator que acelera a evasão.⁵⁷

Aumentar oficialmente o número de dias ou de horas de aula no ano não é garantia de um uso efetivo e produtivo desse tempo. Evidências de vários países indicam que, em muitos casos, o tempo real de ensino-aprendizagem não chega nem sequer a 50% do tempo disponível. Nesta situação, incidem diversos fatores relacionados não somente com a boa ou má disposição dos professores, mas também com fatores estruturais do modelo educativo vigente e com a crescente sobrecarga de funções e tarefas atribuídas ao equipamento escolar e aos professores, em particular (refeitório escolar, organização comunitária, censos, campanhas, colaboração em tarefas cívicas, de saúde, nutrição, meio ambiente etc.), restando desse modo pouco tempo e dedicação às tarefas especificamente pedagógicas.

Por outro lado, existe evidência de que programas “não-formais” de educação primária bem estruturados e com supervisão estrita, como o BRAC em Bangladesh, conseguem mais em termos de aprendizagem e rendimento escolar em duas ou três horas diárias de aula, com uso efetivo do tempo, do que as escolas regulares com horário ampliado dentro do sistema formal (Ahmed et al., 1993).

Na prática, o estabelecimento de turnos múltiplos e o uso diversificado do local, recomendados pelo BM como uma maneira de minimizar custos de construção e otimizar o trabalho dos professores, significa reduzir tempo de instrução, em vez de aumentá-lo. Esse é um claro exemplo de como duas recomendações políticas produzem efeitos contrários, anulando-se uma à outra.

O tema do absentismo docente, pouco estudado, tem arestas diferentes e complexas que não podem ser resolvidas simplesmente com medidas de controle ou coerção (por parte da autoridade central, do supervisor, dos pais ou da comunidade). No absentismo docente incidem fatores relacionados com a situação pessoal e trabalhista dos professores (doenças, vários trabalhos para complementar o salário, distâncias e dificuldades de transporte etc.),

57. Estudos citados na mesma literatura do BM mostram, pelo contrário, que o tempo de trabalho na própria escola pode ser o fator mais importante do êxito escolar para crianças provenientes de setores pobres. É o caso de um estudo realizado na Indonésia em 1981 (Suryadi, Green e Windham, apud: Lockheed e Verspoor, 1991).

assim como fatores relacionados com as regras e entraves burocráticos impostos pela própria administração escolar (sofridos mecanismos para receber os salários, capacitação fora do local de trabalho etc.). A feminização do ofício docente no primeiro grau, no caso da América Latina, resultado, entre outros, da própria deterioração do ofício como uma opção profissional e salarial atrativa, constitui em si mesmo um fator fundamental de absenteísmo, já que implica na escolha de um perfil específico de docente (mulheres, mulheres de baixa renda, mulheres donas de casa, mulheres que ficam grávidas, têm filhos, cuidam de seus filhos etc.) sem ter assumido, paralelamente, as conseqüências dessa opção e as medidas necessárias para combater o absenteísmo (creches, mecanismos efetivos de substituição ou de trabalho em equipe, apoio emocional, trabalho na escola e na família para revisar os tradicionais papéis masculino e feminino etc.). Em outras palavras, as próprias condições em que se desenvolve o ofício docente promovem o absenteísmo.⁵⁸

Sem dúvida, a forma mais expressiva e devastadora de absenteísmo docente tem sido a greve, à qual recorrem as organizações do magistério no mundo todo. Na América Latina, a greve — cada vez mais violenta e prolongada, em ocasiões por dois, três e até quatro meses — chegou a se constituir num fato corrente na maioria dos países. Frente a essa realidade, esforçar-se por aumentar alguns dias e horas de aula ao ano por caminhos que ignorem os motivos que ativam o mecanismo da greve é como tentar “tapar o sol com a peneira”. A “economia” em salários e condições aceitáveis de trabalho dos docentes tem um alto custo não só em termos do tempo disponível para o ensino e a aprendizagem, senão, fundamentalmente, em sua qualidade.

58. Os resultados de uma pesquisa de opinião sobre Condições de Trabalho e Saúde dos Docentes realizado pela Confederação de Trabalhadores da Educação (CTERA) em 1995, na Argentina, são esclarecedores. A pesquisa aplicada a 3.455 docentes de 336 escolas urbanas e rurais de nove estados, chegou, entre outras, às seguintes conclusões: 41% dos professores dedica mais de dezesseis horas semanais a tarefas escolares fora da escola; nas aulas, desenvolvem-se atividades extrapedagógicas: 29,5% fazem limpeza, igual porcentagem realiza tarefas administrativas e atende problemas da comunidade, e a metade capta recursos para o estabelecimento; os problemas de saúde mais comuns (considerados “doenças profissionais”) são as varizes e os problemas das cordas vocais; 25% têm problemas de perda de memória; 37,9% está angustiado; 49% declara estar permanentemente nervoso; 27% têm insônia; 38,9% experimenta dificuldades para se concentrar; entre as mulheres (maioria na profissão e na amostra, 87,5%) existem problemas ginecológicos agudos; 24,5% das professoras tiveram gravidez interrompida (86% delas foram trabalhar docentes); 14,5% tiveram parto prematuro; 15,5% tiveram filhos abaixo do peso ideal (80% delas foi trabalhar passando mal); 80% dos professores vão às escolas apesar de estarem doentes (CTERA, 1995).

4. Almoço versus merenda escolar, programas de saúde e educação pré-escolar?

A capacidade e a motivação dos alunos para aprender está determinada pela qualidade do ambiente familiar e escolar; a situação de saúde e nutrição, as experiências prévias de aprendizagem, incluindo o nível de estímulo proporcionado pelos pais. A aprendizagem pode ser incrementada através de programas de educação pré-escolar de alta qualidade e programas pré-escolares e escolares de saúde e nutrição que se ocupem de: (a) a fome de curto prazo; (b) a desnutrição protéica e energética e a carência de micronutrientes; (c) as deficiências auditivas e visuais; (d) as doenças comuns, tais como as infecções parasitárias; e (e) as práticas sanitárias e nutricionais inadequadas. Se isso for combinado com esforços para melhorar o ambiente físico das escolas pode aumentar consideravelmente o impacto de tais programas (BM, 1995: XVI).

O BM agrupa em cinco tipos os insumos que intervêm na aprendizagem: (a) a motivação e a capacidade para aprender dos alunos; (b) o conteúdo a ser apreendido; (c) o professor; (d) o tempo de aprendizagem; e (e) as ferramentas necessárias para ensinar e aprender (BM, 1995: XVI). O primeiro fator tem relação com a “educabilidade” dos alunos de setores pobres e apresenta-se como uma estratégia de “discriminação positiva” para com esses setores. Para melhorar a motivação e a capacidade de aprender desses alunos, aconselham-se intervenções em três áreas: nutrição, saúde e educação pré-escolar. O complemento nutricional deverá ser oferecido não através de refeições completas mas em forma de merendas ou pequenos lanches escolares; na área de saúde, aconselha-se priorizar as infecções parasitárias e os problemas de visão e audição, considerados os problemas mais comuns e com incidência direta sobre a recepção e a capacidade para aprender; finalmente, a educação pré-escolar é recomendada como uma alternativa para compensar as desvantagens iniciais dos alunos provenientes de famílias pobres.

Prefere-se a merenda ao almoço escolar por razões de custo-benefício: é mais barata e atende à fome de curto prazo, ou seja, a que se experimenta durante o período em que os alunos permanecem na escola; o almoço é mais caro e excede o especificamente educativo, responsabilizando-se pela fome de longo prazo, o que seria uma maneira de transferir renda aos setores pobres e melhorar globalmente suas condições de vida.⁵⁹ O raciocínio

59. Estudos realizados na América Latina (García-Huidobro e Zúñiga, 1990) confirmam que os setores mais pobres vêm na escola já não apenas um lugar no qual se aprende mas também um lugar onde são resolvidos alguns problemas fundamentais de sobrevivência: comida, atenção médica e/ou dentária, até vestuário em certos momentos etc.

nesse caso, como em todos os outros, responde a uma visão setorial e localizada (busca de impacto específico sobre o rendimento escolar) e a uma lógica economicista (eficiência nas despesas) que não necessariamente coincide com as necessidades do processo educativo e de seus agentes.

- *Desenvolvimento infantil e educação pré-escolar*

A fim de conseguir uma matrícula alta e um desempenho escolar sustentado, a despesa no primeiro grau pode requerer sua complementação com uma despesa focalizada no desenvolvimento infantil de crianças provenientes de famílias pobres (BM, 1995: 74).

Enquanto na “visão ampliada” da educação básica proposta em Jomtien o desenvolvimento infantil e a educação pré-escolar (0-6 anos) eram vistas como parte e por sua vez alicerces da referida educação básica, na concepção do BM, desenvolvimento infantil e educação inicial constituem um apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva ao fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custo (economizando recursos que, de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar). Sua necessidade e lógica definem-se no governo central a partir de sua incidência sobre a escola e sobre o futuro rendimento escolar dos alunos. Em outras palavras, tudo o que a criança é, aprende e sabe antes de entrar na escola aparece como educação pré-escolar, como uma educação cujo objetivo é preparar a criança (particularmente a criança proveniente de setores pobres) para ir à escola e melhor se adaptar a ela. A qualidade e a eficácia da educação pré-escolar mede-se, então, em função do desempenho e do rendimento posteriores das crianças na escola.

Esta visão é não somente um retrocesso em relação ao acordado em Jomtien mas também uma negação da teoria e das experiências mais avançadas no campo do desenvolvimento infantil e da educação inicial. A primeira infância, mais do que “pré-etapa”, é a etapa mais importante no desenvolvimento cognitivo, afetivo e motor das crianças e o alicerce de toda aprendizagem posterior. Na concepção tradicional da educação pré-escolar, promovida pelo BM, continua de fato presente a idéia de que é a criança quem tem que se preparar para ir à escola e a ela se adaptar, em vez de aceitar que é a escola quem deve mudar para se adaptar às crianças.⁶⁰

60. Um dos expoentes mais claros e radicais com relação a esse tema é o italiano Francesco Tonucci, cujo pensamento (em obras escritas e em caricaturas) está incidindo de maneira importante na América Latina. A este respeito também o UNICEF tem e sustenta posições diferentes, mais avançadas (ver bibliografia).

Uma proposta que contribui para reforçar, em vez de modificar, as tendências predominantes no sistema educativo e na cultura escolar convencionais

Tanto na sua concepção como na sua implementação, em vez de contribuir para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência do sistema educativo, o pacote do BM está ajudando os países em vias de desenvolvimento a reforçar e a investir na reprodução ampliada — oculta talvez sob nova roupagem e modernas terminologias — do modelo educativo convencional.

1. O modelo educativo convencional

- Reduz educação à *escola*: assume que a política educativa resume-se à política escolar, que o sistema educativo é a única fonte de aprendizagem, que a educação básica (ou seja: a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos) resolve-se dentro das salas de aula, desconhecendo o papel da família, da comunidade, da brincadeira, do trabalho, da experiência, dos meios de comunicação, como espaços educativos tanto ou mais importantes do que o equipamento escolar.
- Tem uma visão eminentemente *setorial* da educação, entendida como monopólio de um ministério da área, sem conexão com outros setores que, por sua vez, determinam e são determinados pelo educativo: saúde, produção, economia, emprego etc.
- Carece de uma visão *sistêmica*, ou seja, uma visão do sistema educativo como um sistema; prevalece a fragmentação e a desarticulação entre os diferentes níveis (educação inicial, de primeiro grau, secundária, universitária); pretende incidir sobre fatores isolados — o fator administrativo, o legal, os textos, a capacitação docente etc. — sem entender que a mudança educativa é uma mudança sistemática.
- Está permeado por uma visão *dicotômica* da realidade e das opções de política educativa: quantidade/qualidade, educação de crianças/de adultos, educação básica/superior, administrativo/pedagógico, conteúdos/métodos, formação inicial/capacitação em serviço, oferta/demanda, centralizado/descentralizado etc. Com frequência, a inovação e a mudança educativa consistem em movimentos pendulares, ou seja,

na opção pelos opostos, em vez de tentar um maior equilíbrio entre o que se visualiza — erroneamente — como pólos opostos sendo, de fato, aspectos de um mesmo processo.

- Move-se no imediatismo e trabalha para o *curto prazo*, amarrado aos tempos da política, insensível aos tempos da educação, sem visão de futuro e sem uma estratégia de mudança planejada e sustentável que sobreviva a cada período de governo ou a cada administração.
- É *vertical e autoritário*, centralizado na tomada de decisões, sem a tradição de informar o público e sem transparência no uso dos recursos. Não inclui políticas ou estratégias de informação, comunicação e debate social sobre a educação, sobre os resultados do sistema escolar ou as políticas adotadas.
- Privilegia a *quantidade* sobre a qualidade, os resultados sobre os processos, o *quanto* se aprende sobre o *que*, o *como* e o *para que* se aprende. A matrícula escolar constitui o indicador por excelência (e só a ele se reduz a compreensão do que significa “universalizar o ensino de primeiro grau”), enquanto se dá pouca ou nenhuma atenção à retenção, à conclusão e a aprendizagem efetiva. A educação é medida e valorizada pelo número de certificados e/ou anos de instrução, e não pelo efetivamente aprendido.
- Ao dissociar oferta e demanda educativas, concentra-se na *oferta* (os fatores intra-escolares) desconsiderando a demanda (os pais, as comunidades, a sociedade como um todo) e desconhecendo a importância de qualificar essa demanda (informação pública, educação de pais, capacitação de líderes comunitários etc.) como fator indispensável para conseguir uma participação substancial, um sistema escolar forte e uma educação de qualidade.
- Ao dissociar o *pedagógico* do *administrativo*, privilegia o último. Subordina o modelo pedagógico ao modelo administrativo, assumindo que as mudanças nesse último acarretarão mudanças no primeiro.
- Prioriza o *investimento nas coisas* (construções, materiais, mobiliário etc.) sobre o investimento nas pessoas (salários, formação, atualização permanente e promoção dos recursos humanos do setor educativo).
- Baseia-se no suposto da *homogeneidade* (todos são cidadãos, todos são professores, todos são crianças, todos os alunos de uma série são da mesma idade e portanto são iguais etc.) e desenha, em conseqüência, políticas e medidas homogêneas para toda a população.

Não está habilitado para reconhecer a diversidade, aceitá-la e lidar com ela, tanto na esfera da política nacional como na sala de aula.

- Não faz diferença entre *ensino* e *aprendizagem*: assume que o que é ensinado é aprendido, que a não-aprendizagem está relacionada somente com o aluno (“problemas de aprendizagem”), e que modificações no ensino produzem modificações automáticas na aprendizagem.
- Vê a educação como um processo de *transmissão, assimilação e acumulação* de informação/conteúdos (enciclopedismo), proporcionados por um professor e por um livro didático, em vez de um processo de construção e apropriação de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes que acontece não somente na escola nem apenas a partir do professor e do livro.
- Baseia-se num *modelo frontal e transmissor* de ensino, no qual ensinar equivale a falar e aprender equivale a escutar. Esse modelo se aplica tanto aos alunos como aos professores em sua formação e capacitação docente. Uns e outros — alunos e professores — têm um papel intelectual passivo, o professor cada vez mais dependente de um livro didático com orientações minuciosas e cada vez mais alienado das decisões que afetam seu trabalho cotidiano.
- Mostra uma grande incompreensão e *negligência ao lidar com a questão docente*, com as condições de vida e de trabalho dos docentes, o seu perfil profissional e a sua formação contínua, desconhecendo o fato de que os professores são os atores fundamentais do fazer educativo e fatores essenciais na qualidade e na mudança na educação. Relega o docente a um papel secundário e passivo; não contempla a participação e a consulta do magistério como condição fundamental no desenho, execução e eficácia das políticas e, em particular, da reforma educativa; tem uma visão estreita e de curto prazo da formação docente; e concebe a capacitação como um problema de adequação dos docentes a fins e objetivos pré-estabelecidos; privilegia no docente o seu conhecimento e a sua atualização em conteúdos, diminuindo a importância de sua formação pedagógica.
- Revela marcada preferência, no momento de desenhar políticas e estratégias, pelas *soluções rápidas e fáceis*, com maior potencial de dividendos políticos, sem considerar a sua eficácia e sustentabilidade (o decreto ou a medida legal como substituto do trabalho de comunicação, explicação e persuasão; a reforma elaborada no pequeno

círculo de especialistas *versus* aquela elaborada com a participação docente e a consulta social; produzir e distribuir materiais em vez de capacitar professores etc.).

- Vê a *participação* dos pais e da comunidade de maneira *unilateral* e *restrita* (na intervenção em assuntos técnicos, curriculares etc.), e centrada geralmente nos aspectos financeiros. A retórica participativa não é acompanhada de canais e meios de informação e capacitação para torná-la efetiva.
- Entende a formulação de políticas como um eterno *partir do zero*, sem visão retrospectiva, sem recuperar a experiência e a pesquisa disponíveis, inclusive sem dar atenção às condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação. O “fracasso” de determinada política ou programa, portanto, é atribuído mais à falta de vontade ou à incapacidade de quem o implementa (geralmente, os professores) do que aos erros em sua concepção e em seu desenho.

2. O modelo educativo subjacente às propostas do Banco Mundial

O pacote proposto pelo BM, de fato, reforça estas tendências negativas presentes no modelo educativo convencional não apenas porque compartilha, em sua formulação, muitas destas características, mas porque sua aplicação na prática das situações concretas provoca freqüentemente os resultados acima mencionados. De fato, o caminho percorrido pelas políticas e projetos de “melhoria da qualidade da educação” em muitos países em desenvolvimento permite apreciar algumas das fragilidades e contradições do modelo BM em ação.

O BM afirma que seu papel é colocar ao alcance dos países em desenvolvimento um cardápio de opções de política para que estes selecionem a combinação mais adequada a suas necessidades. No entanto, o pacote do BM é essencialmente um pacote homogeneizador e prescritivo. Isso aliado muitas vezes a uma recepção isenta de crítica por parte das contrapartidas nacionais e dos países beneficiários dos empréstimos, resulta na adoção de enfoques, políticas, programas e projetos similares em todo o mundo, inclusive entre realidades muito diferentes. Embora o BM recomende adaptação e flexibilidade, nem todos os seus técnicos têm a capacidade para aceitá-las ou para promovê-las responsabilmente entre seus assessorados em cada país. Freqüentemente, por outro lado, o técnico vê-se limitado por

uma política institucional muito mais rígida e prescritiva do que o discurso escrito pode admitir.⁶¹

Uma das lições extraídas pelo BM no seu trabalho no setor educativo em 51 países (Verspoor 1991) é que: “a experiência educativa é própria de cada lugar, que não é fácil transferir as inovações” e que “a experimentação e a adaptação locais são essenciais. No entanto, a prática contradiz com frequência essas afirmações. As “experiências inovadoras” assim selecionadas costumam ser tomadas fácil e rapidamente como modelo (com frequência, sem ter superado a fase de experimentação), apresentam-se como soluções sem referências históricas e fora de contexto, aplicáveis a todas as realidades. Por outro lado, espera-se que a inovação crie raízes, que se estenda e que produza resultados em pouquíssimo tempo. O próprio BM e as agências internacionais pressionam neste sentido — “levar a inovação em escala” — premidos pela ânsia de apresentar números e cumprir metas, sem respeitar muitas vezes os ritmos e as condições de viabilidade dessa expansão e sacrificando, na tentativa, não só a qualidade do processo mas também a própria sobrevivência da inovação como tal.

Repetidas vezes tem sido declarado que uma efetiva descentralização requer estruturas centrais fortes (Tedesco, 1992) e o próprio BM reconhece como condição de êxito da reforma (e de uma descentralização eficaz) o fortalecimento inicial das instituições centrais. O que vem acontecendo, na verdade, é um enfraquecimento das referidas instituições e inclusive, em alguns países, um esvaziamento e um desmantelamento dos ministérios de Educação, em grande parte como resultado tanto direto como indireto do pacote BM/FMI. Em muitos países, os projetos financiados pelo BM (e por outros bancos e agências internacionais) partiram da criação de unidades *ad hoc*, localizadas fora do Ministério da Educação, para desenhar e executar os mencionados projetos de melhoria da qualidade. Essa situação, que responde à premissa de que é muito difícil lidar com a mudança a partir do interior das estruturas convencionais, traz como resultado um deslocamento e uma fragmentação ainda maiores da política educativa dentro de cada país, propiciando a criação de dois (e de até três e quatro, um para cada

61. Um exemplo que pode resultar emblemático é o caso da reforma argentina. O processo de Transformação Educativa em andamento nesse país (que inclui uma transformação tanto do modelo de gestão como do modelo curricular e pedagógico vigente) optou expressamente pelo termo “transformação” e não pelo de “melhoria da qualidade” ou inclusive “reforma”. Aqueles que negociaram o projeto com o BM tiveram dificuldades para sustentar tal opção. Os técnicos do BM insistiram no nome genérico de “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação”, que é o mesmo que vem sendo aplicado ao conjunto de países na região e em outras partes do mundo.

banco, cada agência ou cada projeto) ministérios de educação paralelos: o “velho” ou “tradicional”, associado à educação pouco eficiente e de baixa qualidade, marcado pela inércia, a burocracia, os salários baixos e em moeda local, e o “moderno”, encarregado da inovação educativa, com pessoal recém contratado, bons salários e em dólares. Em alguns poucos países (como no caso do Chile) conseguiu-se uma imbricação de ambos ministérios (embora isto não necessariamente implique numa imbricação de políticas); na maioria dos casos, não só se mantém o paralelismo como também se aprofundam as diferenças entre o Ministério da Educação e o Ministério de sua Melhoria. As fragilidades e as profundas contradições desse mecanismo de “mudança de fora” são evidentes. Como se assinala em um documento setorial do Peru, elaborado conjuntamente pelos próprios técnicos do Ministério de Educação (MED) e do BM: “A experiência de três décadas nos ensina que não se pode implementar com êxito uma reforma se não se envolve desde o começo a antiga estrutura. A prática de criar estruturas paralelas como veículo para a implantação de reformas fez do MED uma organização carente de visão estratégica e sem poder para implementar uma reforma de caráter nacional” (Peru, 1994: III).

A falta de uma visão sistêmica do educativo se torna evidente na própria lógica aplicada pelo BM para argumentar a favor da priorização da educação básica em relação a outros níveis superiores do sistema educativo: “Na medida em que o sistema de educação básica se desenvolve tanto em abrangência como em eficácia, pode-se dedicar mais atenção aos níveis superiores” (BM, 1995: XXII). Essa lógica ascendente — só os países que têm virtualmente assegurado o acesso universal à escola de primeiro grau deveriam se ocupar com a secundária e só aqueles que tivessem resolvido este nível deveriam se ocupar com a educação universitária — desconhece a inter-relação e a sinergia entre os diferentes níveis do sistema. A partir de uma perspectiva apenas setorial, um bom ensino secundário e uma boa universidade são, de fato, condição de qualidade da própria educação básica, já que nesses níveis formam-se os professores e/ou os professores dos professores que têm sob sua responsabilidade a educação básica. Na ótica global do desenvolvimento desses países, descuidar ou postergar hoje o desenvolvimento e a melhoria dos níveis educativos superiores, a formação de profissionais e técnicos competentes, o desenvolvimento da pesquisa, da ciência e da tecnologia equivale a condená-los ao subdesenvolvimento e dependência para sempre. Não por acaso a discussão sobre o sentido da “prioridade da educação básica” foi um tema arduamente debatido nas conferências regionais que precederam a Conferência Mundial de Jomtien, com a insistência — particularmente da América Latina e da

África — na necessidade de focar a educação básica “não como o telhado mas como o chão”.⁶²

Participação, alianças e consenso social destacam-se cada vez mais no discurso nacional e internacional sobre educação. No último documento setorial, o BM afirma que uma maior participação social e a construção de um amplo consenso nacional são condições para a viabilidade da reforma educativa. No entanto, a relação do BM com os governos e a negociação dos empréstimos destinados à reforma do sistema educativo não se atêm a essa lógica. Tipicamente, as políticas e os projetos financiados pelo BM nos países em desenvolvimento são discutidos e negociados no hermetismo, nas cúpulas, sem informação e muito menos discussão, participação ou busca de consenso social. Empréstimos e projetos são definidos a portas fechadas e a documentação é zelosamente protegida do acesso público. A “transparência” e a “prestação de contas” que o BM aconselha aos governos e aos sistemas escolares como características de uma gestão educativa moderna e eficiente não são aplicáveis a seus próprios estilos de gestão. O BM, ao mesmo tempo em que é atualmente o ator internacional mais influente na formulação da política educativa nos países em desenvolvimento, é o mais velado e o menos visível na cena pública dentro de cada país.⁶³

As tensões entre o “barato” e o “melhor” — o mais efetivo, sustentável, estratégico etc. — são enormes e constituem fonte permanente de ambigüidades e contradições tanto no discurso como na realidade. Assim, enquanto, de um lado, reconhece-se como essencial iniciar a instrução em língua materna, por outro lado, adverte-se que: “a produção de livros didáticos em línguas nativas pode incrementar os custos da educação” (BM, 1995: 48). A estratégia recomendada no sentido de propiciar ou aumentar a contribuição econômica das famílias e das comunidades à educação de seus filhos, a fim de minimizar custos de infra-estrutura, entra de fato em conflito com o princípio e a busca expressa de maior equidade no serviço educativo. A utilização intensiva dos locais escolares em vários turnos, destinada

62. A expressão foi cunhada na Reunião Latino-americana de Consulta da Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”, realizada em Quito no final de 1989 e incorporada ao informe final da mesma.

63. A Consulta Nacional “Equador Século XXI” realizada no Equador em 1992 selecionou seis temas de consulta (educação e trabalho, o papel do estado e da sociedade civil na educação, a multiculturalidade, a qualidade e a eficiência em educação, a orientação e as propostas globais, a educação e as necessidades básicas). A proposta de submeter à discussão pública, como parte da consulta, os projetos de melhoria da qualidade financiados nesse país pelo BM, que sem dúvida afetarão de maneira substantiva a educação no próximo século, foi rejeitada pelas autoridades nacionais encarregadas nesse momento da direção de tais projetos e da organização da consulta.

a reduzir custos, resulta inevitavelmente em jornadas reduzidas de instrução, redução considerada pelo próprio BM nociva e contrária à melhoria da qualidade. A “economia” em professores contribui para o baixo rendimento escolar, para o absentéismo docente e para o abandono da docência por parte dos melhores professores, para suspensão de aulas e greves que diminuem drasticamente o tempo de instrução, tempo cuja ampliação é recomendada pelo BM como uma forma segura para melhorar a qualidade da educação. A “economia” em salários e em formação docente, definitivamente acaba por ser investida em tentar melhorar, com muito sacrifício, a qualidade de uma educação que seria melhor caso contasse com recursos humanos qualificados e bem remunerados.

Na ótica do BM, a formulação de políticas consiste na identificação e aplicação das políticas tecnicamente “corretas”, o que leva à diminuição da importância das condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação, guiando-se apenas pelas condições econômicas, neste caso as únicas realmente levadas em consideração. Nessa medida, no eixo êxito/fracasso, o “fracasso” de determinada política ou programa é invariavelmente atribuído à execução (falta de vontade ou incapacidade, geralmente dos professores) em vez de se considerar o diagnóstico e a proposta (erros de concepção, de pesquisa, de diagnóstico, de técnicos e organismos nacionais e internacionais). Além do mais, o desenho e a formulação de políticas educativas, são vistos como patrimônio das cúpulas tanto na esfera nacional como na internacional. Dessa forma, também a reforma educativa proposta pelo BM representa o modelo clássico de reforma vertical, de cima para baixo. O que se delega e descentraliza são, na verdade, decisões já tomadas; o que resta para decidir nos âmbitos intermediários e locais são as possíveis adaptações e variações dessas decisões tomadas pelo poder central.

Não deveríamos nos surpreender com a distância que geralmente existe entre a reforma proposta e a reforma em ação. De fato, além do acordo e da aceitação formais, destaca-se com frequência a falta de atenção às recomendações formuladas pelo BM. Assim, por exemplo, o estudo realizado na África Sub-Saariana em 1985 concluía pela necessidade de aumentar o tamanho da classe evitando dessa forma a contratação de novos professores, na perspectiva de reverter a diminuição da matrícula que vinha se observando como uma tendência clara. No entanto, segundo o próprio BM, entre 1985 e 1990, o número de professores na África aumentou em 24% enquanto a matrícula escolar, em vez de crescer, continuou diminuindo em 3% (BM, 1995: 33). No caso da América Latina, a contínua formulação de políticas educativas sem atenção aos resultados de pesquisa é mencionada como uma das causas que impede melhorar a qualidade e reduzir a desigualdade nos

sistemas educativos. Em particular, ressaltamos também aqui a falta de atenção à alternativa de aumentar (ou não reduzir) o tamanho da classe, para racionalizar o sistema e economizar recursos para aumentar os salários docentes (Schiefelbein, 1995).⁶⁴

O tema da infra-estrutura é outro exemplo palpável. Apesar da mudança de políticas do BM no sentido de diminuir a ênfase na construção escolar dentro das políticas educativas, ela continua sendo um componente importante nas políticas educativas nacionais de muitos países e inclusive em boa parte dos projetos de melhoria da qualidade financiados pelo BM. Não é raro encontrar que a distribuição dos montantes e das prioridades continua correspondendo, nesta ordem, a: 1) construção escolar, 2) textos e materiais escolares, e 3) capacitação docente.⁶⁵ O atrativo da construção (ganhos políticos e econômicos) parece ser muito grande para poder competir com a lógica da eficiência técnica.

Sem dúvida, com conhecimento amplo e direto do assunto, o BM conclui que a reforma educativa — nos termos em que ele a propõe — está ao alcance dos países em desenvolvimento e que as medidas necessárias “geralmente não são tomadas devido aos padrões vigentes de gasto e gestão educativos e aos interesses criados vinculados aos mesmos” (BM, 1995: XV). Em outras palavras — e revelado por primeira vez com todas as letras num documento público e de ampla difusão mundial —, o principal obstáculo à reforma não é nem econômico nem técnico e sim político e, finalmente, cultural.

A educação é intensamente política porque afeta a maioria dos cidadãos, envolve todos os níveis do governo, quase sempre constitui o maior componente da despesa pública nos países em desenvolvimento e conta com subsídios públicos distorcidos em favor da elite. Os sistemas predominantes de despesa e gestão da educação com frequência protegem os interesses dos sindicatos de professores, dos estudantes universitários, da elite e do governo central, em detrimento dos interesses dos pais, das comunidades e dos pobres. (BM, 1995: XXII)

Convém não esquecer que os “interesses criados” não são patrimônio exclusivo dos países e dos governos mas que envolvem todos os atores

64. Na América Latina, entre 1980 e 1989, o tamanho das classes reduziu-se de 29 a 26 alunos. Isto aconteceu paralelamente a uma redução da percentagem do PIB destinado à educação e a uma redução dos salários docentes, maior que a de outros setores públicos (Schiefelbein e Tedesco, 1995: 89).

65. Este é o caso, por exemplo, de vários projetos financiados no Brasil: o projeto Nordeste II ou o projeto assinado com o Estado do Paraná. O CEM (Centro Educativo Matriz), no projeto EB/PRODEC, financiado pelo BM no Equador, inicialmente pensado como um conceito e um modelo de gestão, passou a priorizar o CEM físico (as licitações de contratos de construção estimavam o valor de cada local em 400 a 600 mil dólares).

que pertencem ao setor educativo de um país, incluindo os organismos não-governamentais nacionais e os organismos internacionais que intervêm e influem nas decisões de política educativa nos países em desenvolvimento. O próprio BM, sem dúvida, é tudo menos um ator neutro, representante da racionalidade científica e da eficiência técnica. É, fundamentalmente, um banco, um banco mundial, e é a partir dessa identidade (para a qual é preciso olhar) que define seu papel técnico.

Em todo caso, é essa a realidade de partida com a qual e apesar da qual é preciso trabalhar para a melhoria da educação — de uma educação diferente — tornando-a uma realidade para todos. A reforma educativa — acesso, qualidade, eficiência, equidade — refere-se e ao mesmo tempo condiciona uma profunda transformação em todas as esferas da sociedade. Apesar de seu próprio diagnóstico, o pacote de políticas e estratégias sugeridas pelo BM não aponta nessa direção. A “melhoria” da educação como bandeira não pode ser senão uma bandeira para o curto prazo, o primeiro passo de uma estratégia destinada a essa transformação de fundo que reclamam os sistemas educativos e a educação dos países em desenvolvimento.

De fato, as prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade, autenticamente comprometido com a aprendizagem e com sua melhoria. Supõe um enfoque sistêmico da educação, uma visão de longo prazo, uma estratégia de mudança muito mais radical do que o BM parece disposto a sustentar e apoiar. Supõe reverter, em vez de reforçar, as prioridades e as ênfases tradicionalmente conferidas no setor educativo, colocar a escola efetivamente no centro, partir dela mais que “cair de pára-quadras” nela, contar com os professores como interlocutores e atores privilegiados da reforma educativa.⁶⁶

66. O seguinte testemunho da Secretária Geral da Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina sintetiza com lucidez, em nossa opinião, o sentir de milhões de professores e professoras hoje em dia, ao menos na América Latina: “Eu quero uma teoria que se adapte à realidade. Não quero que a realidade se adapte a uma teoria elaborada em um escritório. Quero a capacidade de um ministério de interpretar a realidade em que vivem os docentes argentinos e a escola argentina e de oferecer uma proposta baseada nessa realidade para chegar à transformação necessária do sistema educativo. Os docentes queremos mudar a escola. Mas queremos ser partícipes dessa mudança. Não queremos ser executores de uma mudança decidida sem a menor participação dos trabalhadores da educação nem das organizações que representam os trabalhadores [...] O que os professores sentem hoje é uma mistura de temor, preocupação e insegurança [...] e parte dessa incerteza faz com que os professores entrem na escola ou na capacitação com mais medo do que certezas sobre a função que devem cumprir dentro da escola” (Maffei, 1995).

Estudos e avaliações de rendimento escolar realizados recentemente em vários países (Gatti, 1994; Filp, 1994; Carron e Govinda, 1995) indicam que as políticas, estratégias e projetos destinados a melhorar a qualidade da *educação*, vários deles iniciados no final da década de 80, ainda não se traduzem em melhoria da qualidade da *aprendizagem*, terreno no qual haverá de ser julgada sua validade e sua eficácia.

Referências bibliográficas

- AHMED, M. et al. (1993). *Primare Education for All: learning from the BRAC Experience: a Case Study*. Washington, Project ABEL.
- ARGENTINA, Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. (1994). *Informe de Evaluación de Lenguaje*. Buenos Aires, Sistema Nacional de Evaluación, Primer Operativo Nacional, mar.
- BACCHUS, Kazim et al. (1991). *Curriculum Reform*. Londres, Commonwealth Secretariat.
- BANCO MUNDIAL. (1988). *Education in Sub-Saharan Africa: policies for adjustment, revitalization, and expansion*. A World Bank Policy Study.
- _____. (1990a) *Update on Implementation of the World Bank Policy Study: education in Sub-Saharan Africa*. Washington, D. C., Information Note n. 5, África Region.
- _____. (1990b). *The Dividends of Learning: World Bank support for education*. Washington D. C.
- _____. (1992). *Educação primária*. Documento de política do Banco Mundial, Washington D. C.
- _____. (1995). *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington D. C. (mimeo).
- BANCO MUNDIAL. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF). (1993). *Cómo lograr resultados: el programa del Banco Mundial encaminado a aumentar la eficacia del desarrollo*. Washington D. C.
- BENNETT, John. (1993). *Jomtien revisited: a plea for a differentiated approach*". Haia (mimeo).
- CARRETERO, Mario. (1995). *La reforma española: balance y perspectivas*. *Novedades Educativas*, nº 56, Buenos Aires, ago.

- CARRON, G. e GOVINDA, R. (1995). Cinco años después de Jomtien: ¿Dónde estamos?. *Carta informativa do IIPE*, v. XIII, n. 3, Paris, jul.-set.
- CEPAL. (1991). *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay?: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideú. Informe al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.
- CEPAL. UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago.
- COLDEVIN, Gare e NAIDU, Som. (1989). In-service education at a distance: trends in third World Development". *Open Learning*, fev.
- COLL, César. (1991). *Psicología y currículum*. Barcelona, Paidós.
- _____. (1993). *La reforma del sistema educativo español: la calidad de la enseñanza como objetivo*. *Colección Educación*, n. 4, Quito.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION-UNICEF. (1992). *Informe Final de la Consulta Nacional Siglo XXI*. Quito.
- CONTRERAS DOMINGO, José. (1990). El currículum como formación. *Cuadernos de Pedagogía*, n. 184, Barcelona.
- CORAGGIO, José Luis. (1993). Economía y educación en América Latina: notas para una agenda para los 90. *Papeles do CEAAL*. n° 4, Santiago.
- _____. (1994a). Towards a Sustainable Social Development. Nova Iorque, UNICEF/Seção de Serviços Urbanos (mimeo).
- _____. (1994b). Human capital: The World Bank's approach to education in Latin America. *Beyond Bretton Woods*. Washington, IPS/TNI.
- _____. (1994c). Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. (Trabalho apresentado no Seminário-Oficina sobre estratégias de luta contra a pobreza e o desemprego estrutural.) Buenos Aires. CEUR-Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (mimeo).
- _____. (1995). *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*. Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- COX, Christian e GYSLING, Jacqueline. (1990). *La formación del profesorado en Chile 1824-1987*. Santiago, CIDE.
- CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina). (1995). Condiciones de Trabajo y Salud de los Docentes. *Página/12*, Buenos Aires, set.

- CUNHA, Luiz Antonio. (1991). *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo, Cortez; FACSO.
- DATT, Krishna. (1994). Strengthening the Role of Teachers and Reasserting the Value of the Teaching Profession. (Contribution to the Work of the International Commission on Education for the 21 st Century.) Fiji, Council of Pacific Teachers Organizations, mar.
- EDWARDS, Verónica. (1991). *El concepto de calidad de la educación*. Quito, Instituto Fronesis-Libresa. (Colección Educación, n. 2).
- ESPINOLA, Viola. (1989). Los resultados del modelo económico en la enseñanza básica: la demanda tiene la palabra. In: García-Huidobro, J. E. (ed.). *Escuela, calidad e igualdad*. Santiago, CIDE.
- ESPELETA, Justa. (1989). *Escuelas y maestros: condiciones del trabajo docente en Argentina*. Santiago, UNESCO/OREALC.
- ESPELETA, Justa e FURLÁN, Alfredo (comp.) (1992). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago, UNESCO/OREALC.
- FARRELL, Joseph P. e HEYNEMAN, Stephen P. (ed.). (1989). *Textbooks in the Developing World: Economic and Educational Choices*. Washington, D. C., Economic Development Institute of the World Bank.
- FERREIRO, Emilia e TEBEROSKY, Ana. (1979). *Los procesos de escritura en el desarrollo del niño*. México, Siglo XXI.
- FERREIRO, Emilia. (1989). *Los hijos del analfabetismo: propuestas para la alfabetización escolar en América Latina*. México, Siglo XXI.
- FILP, Johanna, CARDEMIL, C. e VALDIVIESO, C. (1984). *Profesoras y profesores efectivos en Chile*. Santiago, CIDE.
- FILP, Johanna. (1989). "El primero año de la escuela: ¿puerta a um mundo nuevo?". In: García-Huidobro, J. E. (ed.). *Escuela, calidad e igualdad*. Santiago, CIDE.
- _____. (1994). Todos los niños aprenden: evaluaciones del P-900. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago.
- FORO EDUCATIVO. (1992). *Descentralización Educativa*. Lima, TAREA.
- FULLER, Bruce e CLARKE, P. (1994). Raising school effects white ignoring culture?: local conditions and the influence of classroom tools, Rules and Pedagogy. *Review of educational Research*. Washington D. C.
- FULLER, Bruce e LOCKHEED, Marlaine. (1987). *Police choice and school efficiency in Mexico*. Washington D. C., Banco Mundial. (Discussion Paper 78.)

- GADOTTI, Moacir. (1992). *Escola cidadã*. São Paulo, Cortez.
- GAJARDO, Marcela. (ed.). (1994). *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago, AECI-CIDE.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. (ed.). (1989). *Escuela, calidad e igualdad: los desafíos para educar en democracia*. Santiago, CIDE.
- _____. e ZÚÑIGA, Luis. (1990). *¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?*. Santiago, CIDE.
- GATTI, Bernardette. (1994). Avaliação educacional no Brasil: Experiências, problemas recomendações. *Estudos em Avaliação Educacional*. n. 10, São Paulo, jul.
- GIMENO SACRISTAN, José. (1992). Investigación e inovação sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores. *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago.
- HALLAK, Jacques. (1991). *Invertir en el futuro: definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. Paris, UNESCO.
- HARBISON, R. W. e HANUSHECK, E. A. *Educational Performance of the Poor: lessons from Northeast Brazil*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- HEVIA, Ricardo. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del arte*. Santiago, UNESCO; REDUC.
- HIID, *The Forum*. (1993). Teacher Training for Teacher Learning, v. 2, n. 1.
- HUSAIN, Shahid Husain. (1993). Discurso pronunciado na sessão inaugural de PROMEDLAC V, Santiago, junho de 1993. UNESCO/OREALC.
- KING, Kenneth e SINGH, Jasbir Sarjit. *Quality and Aid*. Londres, Commonwealth Secretariat.
- LAGOS, Ricardo. (1993). Quality and equity in educational decentralization: the case of Chile". *The Forum*. HIID, mai.
- LITTLE, Angela et al. (eds.). (1994). *Beyond Jomtien: Implementing Primare Education for All*. Londres, Macmillan Press.
- LOCKHEED, Marlaine e LONGFORD, Nicholas. (1989). *A multilevel model of school effectiveness in a developing country*. Washington, D. C. (World Bank Discussion Papers, 69.)
- _____. e VERSPOOR, Adriaan. (1991). *Improving Primare Education in Developing Countries*. Washington D. C., Oxford University Press; World Bank.

- MAFFEI, Marta. (1995). *Novidades educativas*, n. 57, Buenos Aires, set.
- MAGINN, Noel et al. (1992). *Repetencia en la escuela primaria: un estudio de la escuela rural en Honduras*. Cambridge, Mass; BRIDGES/USAID.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos. (ed.). (1988). *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria: estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*. México, CEE; REDUC.
- MYERS, Robert. (1993). School repetition and dropout: case studies of two rural schools in the state of Oaxaca, Mexico". México. (Informe preparado para o Banco Mundial) (mimeo).
- O.C.D.E. (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza: informe internacional*. Barcelona, Paidós; MEC.
- OCHOA, Jorge. (1990). *Textos escolares: un saber recortado*. Santiago, CIDE.
- PALAFIX, Juan Carlos, PRAWDA, Juan, e VELEZ, Eduardo. (1994). Primare School Quality in Mexico. *Comparative Education Review*, v. 38, n. 2, mai.
- PATRINOS, Harre A. e PSACHAROPOULOS, George. (1992). *Socioeconomic and ethnic determinants of grade repetition in Bolivia and Guatemala*. Washington, D. C. The World Bank.
- PERU. Ministerio de Educación. Division de Recursos humanos del Banco Mundial. (1994). "Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desaffos de la educación primaria". Lima, jun. (mimeo).
- PLANK, David. (1994). Resenha do livro Educational Performance of The Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil de R. W. Harbison e E. A. Hanushek, Washington D. C. Oxford University Press for the World Bank. *Comparative Education Review*, v. 38, n. 2, mai.
- PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL. (1990). *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990: documento de referencia*. Nova Iorque, Conferência Mundial sobre Educação para Todos.
- _____. (1990b). *Declaración Mundial sobre "Educación para Todos" y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nova Iorque.
- PRAWDA, Juan. (1993). Lessons in educational decentralization: a note for policymakers. *The Forum*, v. 2, n. 3, Cambridge, mai.

- PURYEAR, Jeffrey M. e BRUNNER, José Joaquín. (1994). (ed.). *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an inter-american dialogue project*. Washington, OEA, v. I.
- RATINOFF, Luis. (1994). Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. n. 35, Santiago.
- REIMERS, Fernando. (1993). Time and opportunity to learn in pakistan's schools: some lessons on the links between research and policy". *Comparative Education*, v. 29, n. 2.
- ROMAIN, Ralph e ARMOSTRONG, Leonor. *Review of World Bank Operations in Nonformal Education and Trainig*. Washington, D. C. (World Bank Discussion Paper: Education and Training Series.)
- SHAEFFER, Sheldon. (1994). *Participation for educational change: a synthesis of experience*. Paris, UNESCO-IIEP.
- _____. (1995). Workshop on Education for All: five years after Jomtien. *Education News*. n. 13, Nova Iorque, jul.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto. (1991). *In search of the school of the XXI Century: is the Colombian Escuela Nueva the Right Pathfinder?* Santiago, UNESCO/OREALC, UNICEF.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto e WOLFF, Laurence. (1992). *Repetition and inadequate achievement in latin america's primare school: a review of magnitudes, causes, relationships and strategies*. Banco Mundial, UNESCO/OREALC.
- _____. (1995). Reforma da educação na América Latina e no Caribe: um plano de ação. Santiago, UNESCO/OREALC, mai. (mimeo.).
- _____. e TEDESCO, Juan Carlos. (1995). *Una nueva oportunidad: el rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Santillana.
- SCHWILLE, John R. (1993). Resenha do livro *Improving Primare Education in Developing Countries* de M. Lockheed e A. Verspoor, Banco Mundial, Oxford University Press, 1991. *Comparative Education Review*, v. 37, n. 4, nov.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. MEXICO. (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México.
- TATTO, Maria Teresa. (1993). Policies for teachers working in the periphery: an international review of the literature. *Reaching Peripheral Groups: Community, Language and Teachers in the Context of Development*. Washington, D. C., (Special Studies in Comparative Education, n. 31.)

- TEDESCO, Juan Carlos. (1991a). Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública. *Boletín del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe*, n. 25, Santiago.
- _____. (1991b). *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*. Quito, Instituto FRONESIS. (Colección Educación n. 1.)
- _____. (1992). Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina. *Boletín del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe*, n. 28, Santiago.
- _____. (1994). Tendencias actuales de las reformas educativas. *Boletín del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe*, n. 35, Santiago.
- TONUCCI, Francisco. (1994). *¿Enseñar o aprender?: la escuela como investigación quince años después*. 2. ed. Buenos Aires, Rei.
- TORRES, Rosa María. (1991). *Escuela Nueva: una innovación desde el Estado*. Quito, Instituto FRONESIS. (Colección Educación, n. 3.)
- _____. (1993). *¿No que consiste a visão ampliada da educação básica? Educação nos meios*, n. 19, Quito.
- _____. (1994). Que (e como) é necessário aprender?: necessidades básicas de aprendizagem e conteúdos curriculares. São Paulo, Papirus.
- _____. (1995a). Hacia un nuevo modelo de formación docente. *Educación en los Medios*, n. 30, Quito.
- _____. (1995b). *Los achaques de la educación*. Quito, Instituto Fronesis-Libresa.
- TOVAR, Teresa. (1989). *Ser maestro: condiciones del trabajo docente en el Perú*. Lima, DESCO, UNESCO/OREALC.
- UNESCO. (1991). *Cuarta reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe: informe final*. Quito, abr.
- UNESCO. (1990). *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*. Madri, Narcea Ediciones.
- UNESCO. (1991). *World Education Report*. Paris.
- UNESCO. (1993a). *Fuentes UNESCO*, "Comisión Delors: ¿Qué educación para el año 2000?", Paris, n. 52, nov.
- UNESCO. (1993b). *Technical Consultation on Basic Learning Materials*, Paris, nov-diez. (mimeo.).
- UNESCO. (1993c). *World Education Report 1993*. Paris.
- UNESCO. (1994a). *Education for All: Status and Trends*. Paris.

- UNESCO. (1994b). *Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe: informe final*. Santiago.
- UNESCO. (1994c). *Quality Education for All: final report: second meeting of the International Consultative Forum on Education for All*. Paris.
- UNESCO, IIEP, UNICEF. (1993). *Jomtien, trois ans après: l'éducation pour tous dans les pays du Sahel*. Paris.
- UNESCO/OREALC. (1992). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: 1980-1989*. Santiago.
- UNESCO/OREALC, IDRC. (1993). *Necesidades básicas de aprendizaje: estrategias de acción*. Santiago.
- UNICEF. (1990). *Children and development in the 1990s: a UNICEF sourcebook on the occasion of the World Summit for Children*. Nova Iorque.
- UNICEF. (1993). *Llegar a los excluidos: enfoques no-formales y educación primaria universal*. Nova Iorque, Sección Educación.
- UNICEF. (1995). *UNICEF y la educación básica*. Nova Iorque, Sección Educación.
- VERSPOOR, Adriaan M. (1991). Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación básica. *Perspectivas*, v. 21, n. 3, Paris.