

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MAYARA DE SOUZA DADDA

**CONEXÕES POSSÍVEIS ENTRE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O
PROGRAMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS” E O PAPEL DO BANCO MUNDIAL**

Porto Alegre

2018

MAYARA DE SOUZA DADDA

**CONEXÕES POSSÍVEIS ENTRE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O
PROGRAMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS” E O PAPEL DO BANCO MUNDIAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Veronica Korber
Gonçalves

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

de Souza Dadda, Mayara
CONEXÕES POSSÍVEIS ENTRE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS: O PROGRAMA "EDUCAÇÃO PARA TODOS" E O
PAPEL DO BANCO MUNDIAL / Mayara de Souza Dadda. --
2018.

72 f.

Orientador: Veronica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Educação para Todos. 2. Banco Mundial. 3.
Governança Global. 4. Educação. I. Korber Gonçalves,
Veronica, orient. II. Título.

MAYARA DE SOUZA DADDA

**CONEXÕES POSSÍVEIS ENTRE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O
PROGRAMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS” E O PAPEL DO BANCO MUNDIAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra.– Orientador Veronica Korber Gonçalves
UFRGS

Profa. Dra. Maria Elly Herz Genro
UFRGS

Prof. Dr. Andre Luiz Reis da Silva
UFRGS

AGRADECIMENTOS

A trajetória trilhada até chegar a esse trabalho de conclusão de curso foi bastante longa. Foram algumas noites longas de estudo, decepções com notas e por muitas vezes o questionamento de se eu era capaz. Perdi a conta de quantas vezes pensei em desistir e até mesmo trocar de curso.

Acho que se hoje precisasse citar cada pessoa que contribuiu de uma forma positiva e até mesmo negativa para essa trajetória, talvez não lembrasse de todos e menos ainda caberia nesses poucos caracteres que tenho.

Primeiramente, gostaria de agradecer minha tia Alba, que acreditou em mim quando eu mesma não acreditava, me incentivou e mais do que isso, construiu comigo o sonho da Universidade Federal, estando presente desde o primeiro dia que cheguei a Porto Alegre com uma mochilinha nas costas e o coração cheio de sonhos, e dividindo o conforto do seu lar com essa negrinha. Obrigada tia, isso tudo só foi possível pelo teu amor e acolhimento.

Aos meus pais, que sempre mantiveram as portas abertas para meu retorno ao aconchego do lar, em momentos que a cabeça e o coração estavam em crise. Obrigada pelo incentivo e por compreenderem minha ausência.

À minha companheira Cici, que me incentiva todos os dias a acreditar em mim mesma, a correr atrás dos meus sonhos e me lembra sempre que sou capaz. Obrigada pelo amor e dedicação, minha vida é mais completa ao teu lado.

Às amigas de vida Mari, Sassa, Júlia e Claudinha que estiveram junto a mim nessa trajetória, dando sempre muita força e me despertando sorrisos, quando acreditava que já não era mais possível sorrir. Obrigada pelos sorrisos, vocês são essenciais para mim.

À UFRGS, aos meus professores de curso, às amizades construídas, aos meus amigos da CEU/UFRGS, que contribuíram imensamente a minha formação política. Obrigada, hoje sou uma cidadã melhor pela contribuição de vocês.

À minha orientadora Verônica, que comprou a ideia desse tema complexo, não me deixando desistir, quando eu acreditava que esse trabalho não iria acontecer. Obrigada pela dedicação e incentivos, tua paciência foi fundamental para chegarmos aqui.

Ao movimento negro brasileiro, que por meio da luta, conquistou nosso direito a ações afirmativas étnicas-raciais, me permitindo usufruir disso e hoje estar me formando em uma universidade federal.

E ao povo brasileiro, que financiou esses estudos por meio de alta carga tributária que somos submetidos. Obrigada, meu retorno a sociedade do que aprendi aqui está só começando.

*“Quando a educação não é libertadora,
o sonho do oprimido é ser opressor.”*

(Paulo Freire)

RESUMO

O presente trabalho aborda a relação entre educação e Relações Internacionais. Para tanto, observa-se a inserção do tema da educação no campo das RI, a partir da criação da UNESCO e da instituição da Declaração Universal dos Direitos Humanos nos pós II Guerra Mundial. A pergunta que norteia o trabalho é o porquê do Banco Mundial se tornar um ator relevante nas Relações Internacionais na agenda da educação, bem como que tipo de implicação isso acarreta. Objetivo geral do trabalho é analisar a emergência do BM como um dos principais atores exercendo influência na área da educação, e buscaremos compreender por que OIs se engajam na temática educacional, ainda que seus objetivos institucionais por vezes abarquem outras áreas prioritárias, como no caso do Banco Mundial. A abordagem da governança global é empregada como uma perspectiva de olhar para a posição que Organizações Internacionais passarão a ocupar a partir do seu engajamento na temática educacional, que pelos Estados será tratada como um tema secundário. A ideia abordada será não estadocêntrica, mostrando, então, que outros atores podem exercer influência, por vezes superior aos Estados, nos mais diversos temas. O programa Educação para Todos é uma ferramenta para entendermos como os atores se organizam com a expansão dos debates internacionais na educação a partir da década de 1980. E em consonância a essa reorganização o BM despontará como um dos principais governadores globais para educação até os dias atuais, ofuscando inclusive a UNESCO, que foi criada especificamente para esse fim.

Palavras-chave: Educação para Todos; Banco Mundial; Governança Global; UNESCO.

ABSTRACT

This paper addresses the relationship between Education and International Relations. For this purpose, the insertion of the Education theme in the field of IR is observed, from the creation of UNESCO and the Universal Declaration of Human Rights establishment in the post-World War II. The guiding question for this work is why the World Bank becomes a relevant actor in International Relations on the Education agenda, and what kind of implication this entails. The overall goal of this paper is to analyze the emergence of the World Bank as one of the main actors exerting influence in the Education area, and we aim to understand why IOs engage in the educational theme, although its institutional objectives sometimes embrace other priority areas, as in the case of World Bank. The approach of global governance is applied as a perspective to look at the position that International Organizations will occupy from their engagement in the educational theme, which will be treated by the States as a secondary theme. The idea addressed will be non-central, showing, then, that other actors can exert influence, sometimes superior to the States, in the most diverse subjects. The Education for All program is a tool to understand how the actors are organized with the expansion of international debates on education from the 1980s on. And in line with this reorganization the WB emerges as one of the leading global governors for education until the present days, overshadowing even the UNESCO, which was developed for this very purpose.

Keywords: World Bank. Education for All. Global Governors.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
EPT	Educação para Todos
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organização Internacional
OING's	Organizações Internacionais não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O TEMA DA EDUCAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	15
2.1	CONTEXTO HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE EDUCAÇÃO NAS RI	16
2.2	COMO AS TEORIAS TRADICIONAIS EM RI ABORDAM O TEMA DA EDUCAÇÃO	21
2.3	A EDUCAÇÃO COMO AGENDA DE PESQUISA NAS RI	25
3	O PROGRAMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS”	32
3.1	HISTÓRICO DO PROGRAMA EPT	33
3.2	O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NO EPT	46
3.3	DIFUSÃO DAS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL	55
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho nos empenhamos em investigar a relação entre a educação e o campo das Relações Internacionais. As transformações ocorridas no mundo elevaram a educação a uma fonte de poder que poderia resolver problemas existentes no mundo, e atores que captaram essa oportunidade passaram a se interessar e envolver no campo educacional, ou seja, se utilizaram da educação para expandir sua zona de influência.

Ao longo do último quarto deste século, um fenômeno tão central como a Guerra Fria deixou de existir sem que estudiosos de qualquer tendência tivessem previsto sua ocorrência e, em seu rastro, uma variada gama de temas passaram a ocupar as atenções dos analistas e formuladores de política. (SATO, 2000, p.138)

Os estudos analisados nesse trabalho, apontam para o início dos debates internacionais da educação a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), onde se difundiu a ideia de que a educação deveria ser uma garantia a todas as pessoas do mundo. A partir desse entendimento, iniciam-se os debates sobre como os países signatários da declaração cumpririam tal determinação. Determinação essa que para o contexto do período seria um grande desafio, tendo em mente que a Europa estava se recuperando dos efeitos da II Guerra Mundial

A educação é um direito fundamental garantido por um tratado internacional, sendo compreendido como um meio para que a sociedade se empodere de todos os seus direitos e leve sua vida com dignidade. Ainda assim, existem milhões de pessoas analfabetas no mundo inteiro, dados que, segundo a estimativa da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO (2018) chegam a cerca de 781 milhões de pessoas. Com isso, faz-se emergencial o aprofundamento de cooperação nesse campo de estudo.

Estados com uma relevante posição na ordem internacional costumam suscitar ações em busca de expandir a educação por todo o globo, ajudando então a reduzir esses números citados acima. No entanto, apesar de ser um tema presente nos debates dos principais fóruns internacionais e de haver significativos esforços de cooperação internacional, não há uma tradição, no campo acadêmico das Relações Internacionais, para se refletir sobre a temática da educação enquanto uma agenda

de pesquisa. A lacuna deixada pelos Estados na educação é que fez emergir o interesse de agências internacionais, construindo então suas próprias agendas de pesquisa com a inclusão da temática educacional.

A demanda pela erradicação do analfabetismo foi tratada em várias conferências mundiais em que o tema educação foi debatido, e como resultados foram elaboradas diversas propostas para que os Estados pudessem se engajar nessa luta. Nos anos 90, com o programa “Educação para Todos”, essa cooperação na educação passou a ser aprofundada, com a transformação dos debates na área. O debate acarretou numa nova configuração da hierarquia entre atores, e evidenciou que alguns atores não estatais como Banco Mundial, UNESCO, Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e outros, teriam maior poder de influência sobre o debate da educação.

Dessa forma, questionamos o porquê do Banco Mundial se tornar um ator relevante nas Relações Internacionais na agenda da educação, bem como que tipo de implicação isso acarreta. A emergência do BM como um dos principais atores exercendo influência na área, deixa latente essa questão e buscaremos compreender por que organizações internacionais (OIs) se engajam na temática educacional, ainda que seus objetivos institucionais por vezes abarquem outras áreas prioritárias, como no caso do BM. Além disso, analisaremos como a temática da educação e as Relações Internacionais se conectam e qual o papel que OIs e o EPT desempenham nessa conexão.

Para construir esse trabalho revisamos as teorias de Relações Internacionais, afim de encontrar como as teorias – tradicionais ou não – abordam o tema da educação, identificando assim quais teorias dialogam de maneira mais assertiva com a temática. Essa análise teórica contribui também para analisarmos quais atores tem exercido maior influência na esfera educacional internacional. Diante disso, verifica-se que as discussões acerca da temática educacional têm sido promovidas por meio de instituições e organizações internacionais.

O programa Educação Para Todos é desenvolvido por diversas OIs que trabalham de forma cooperativa na disseminação da agenda da educação no sistema internacional. Diante do exposto, o trabalho tem como objetivo analisar quais são os atores envolvidos nesse processo e como o protagonismo da UNESCO no campo passou a ser desenvolvido pelo Banco Mundial, mostrando assim uma alteração de

hierarquia entre atores do Sistema Internacional. Por fim, ilustraremos, a partir de um relatório produzido pelo Banco Mundial para o Brasil em 2018, como o Banco tem influenciado o Brasil para com a implementação do programa Educação Para Todos.

Como fontes a embasar a pesquisa foram utilizados relatórios de OIS, a plataforma CAPES, repositórios digitais e fontes primárias estatais, além do relatório “Um ajuste justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil” desenvolvido pelo Banco Mundial no ano de 2017.

O Trabalho foi dividido em dois capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo faz-se uma análise de como as teorias de Relações Internacionais enxergam o tema, verificando que as teorias tradicionais – realismo e liberalismo – não discutem o tema ou colocam-no em uma abordagem secundária. Diante disso, utiliza-se uma abordagem de Governança Global para compreender de que maneira as organizações internacionais percebem a lacuna deixada pelos países no campo da educação e se tornam governadores globais, consolidando a importância da educação nas Relações Internacionais.

A pesquisa elaborada no segundo capítulo se concentra em olhar para agências internacionais que governam para a educação no mundo a partir da visão de oportunidade no campo. Faz-se então uma análise acerca de como a UNESCO e o Banco Mundial tem desenvolvido a temática da educação no campo internacional, por meio da disseminação de programas como o Educação Para Todos (EPT). Por fim, estudaremos o documento “Um ajuste justo: Análise da Eficiência e da Equidade do gasto público no Brasil” solicitado pelo atual Presidente Michel Temer ao BM afim de analisar como tem sido os gastos do Brasil em diversas áreas, dentre elas a educação. Diante disso, tomaremos a seção da educação de tal documento, como uma caminho para analisar a influência do Banco Mundial na disseminação de políticas educacionais no Brasil.

Assim como o EPT e o BM, também enxergamos na educação a solução para boas partes dos problemas hoje latentes no mundo. Compreender como a educação e as Relações Internacionais se conectam é relevante pois essa política se reflete no âmbito interno de cada país, e quando os efeitos dessas relações são claras para os países, fica mais fácil de identificar o que aquela política vai refletir e intervir e assim fazer a opção por aderir ou não a política proposta por esses atores. A compreensão dessa relação também é importante pois os países podem sim se beneficiar disso,

como por exemplo aumentar seu campo de influência a partir da educação – que é de certa forma o que o Banco Mundial faz. O escasso número de estudos abordando Relações Internacionais e educação faz necessário um aprofundamento nesse tema, para que assim se compreenda por que essas agências entendem relevante atuar na esfera educacional.

2 O TEMA DA EDUCAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo investiga em que momento a educação adentra o campo das Relações Internacionais, não mais como um objeto de estudo, mas parte dela, ou seja, com o poder de modificar as relações interestatais. Inclui-se nessas relações as Organizações Internacionais não Governamentais (OINGs), que vem desempenhando um papel de grande influência no sistema internacional, bem como outros atores como multinacionais e agentes domésticos que atualmente interferem nas ações dos Estados e OINGs ocorridas no SI:

A educação é um dos temas que diversificaram as relações internacionais nas últimas décadas. Parte de uma agenda positiva, ou seja, que implica em ações de benefício mútuo para os países, o tema está fortemente ligado ao desenvolvimento econômico e social, à cooperação internacional e à promoção da convivência cultural das sociedades (BRASIL, 2018).

Esse debate é feito das mais variadas formas, alguns atentam para uma visão de dominação por parte de estados desenvolvidos que propõem diretrizes educacionais para países não desenvolvidos. Outros conseguem ver nessa relação uma forma de cooperação. Atualmente, a educação atua também no campo econômico, pois esta acabou se tornando um produto rentável e dirigida por várias empresas, atendendo ao mercado.

A educação por muito tempo não representava um assunto relevante no campo das Relações Internacionais, no entanto, com a complexificação e o novo conjunto de atores que influenciam o SI, o tema educação passa a estar inserido nas relações situadas a ordem internacional:

A relação entre os países não está ligada apenas a questões estratégicas de alçada do Estado, como a segurança das fronteiras, o diálogo político entre altos representantes e a defesa de setores do comércio exterior. Até meados do século passado, questões como essas dominavam quase integralmente a agenda das relações internacionais. Na atualidade, entretanto, outras dimensões da interação entre atores internacionais vêm ganhando importância. (BRASIL, 2018).

Nesse capítulo será analisado o comportamento das teorias tradicionais para a temática educacional, assim veremos as abordagens do realismo e liberalismo com um enfoque emergente na educação. Diante dessa investigação será possível

verificar que essas duas abordagens não consideram a educação como algo relevante o suficiente para serem incluídas na sua agenda internacional.

O Sistema Internacional se modifica de acordo com acontecimentos que alteram a ordem e criam condições para tais modificações, de maneira que essas transformações podem alterar os temas prioritários da agenda internacional e também os atores. De acordo com Cervo (2008, p. 24) “[...] as teorias de Relações Internacionais não são isentas nem imparciais, visto que são vinculadas a interesses, valores, padrões de conduta das sociedades onde são elaboradas e descartam esses fatores de outras sociedades”. Dessa forma, a abordagem de Governança Global será nosso aporte teórico para compreender a evolução do campo educacional nas Relações Internacionais.

Ainda que possamos observar um debate mais intenso relacionado a educação, ele ainda é um tema periférico no campo das Relações Internacionais, a educação na agenda tradicional de relações internacionais ocupa/divide o mesmo espaço que refugiados, igualdade de gênero, ciência, problemas climáticos, ou seja, são temas que aparecem como pano de fundo, são consideradas obrigações que não possuem tanta relevância, ocupando um espaço periférico dentro do campo das relações internacionais.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE EDUCAÇÃO NAS RI

O estudo de Relações Internacionais surge posteriormente à Primeira Guerra Mundial, buscando estudar as guerras para que fosse possível não somente as prever, mas como também as evitar. Mesmo com esses esforços para que a guerra fosse prevista e então evitada, os estudiosos da época não obtiveram sucesso em seus ensaios, eclodindo então a Segunda Guerra Mundial em 1939. Assuntos como economia, segurança nacional, demarcações de fronteiras e política estavam majoritariamente na pauta dos estudiosos de RI (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). No decorrer dos anos, com o crescente número de teóricos sobre esse assunto, outros temas foram inseridos na pauta desses estudos, elevando temáticas como cultura, educação, saúde, desenvolvimento econômico de países periféricos, direitos humanos a uma agenda que recebe mais olhares no campo internacional.

Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, parte do continente europeu e asiático estavam destruídos, muitas cidades em ruínas e populações devastadas. Ainda em busca das reparações da guerra, mas principalmente do reestabelecimento da paz mundial e manutenção da segurança internacional, em 1945 foi instituída a Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência de Yalta. A carta das Nações Unidas foi construída por delegados de 50 países que se fizeram presentes na Conferência sobre Organização Internacional, reunidos em San Francisco nos Estados Unidos em 1945, com o objetivo de criar um espaço de cooperação e manutenção da paz:

A manutenção da paz, nesses termos, significava impedir a ocorrência de uma terceira guerra em que estivessem envolvidas as grandes potências mundiais – e não, como algumas análises querem fazer crer, impedir qualquer novo confronto internacional. A suposição jacente era de que, com a criação da ONU – e a concessão do direito de veto aos Cinco Grandes no Conselho de Segurança (EUA, Reino Unido, França, China e União Soviética) –, seriam diminuídos os riscos de ocorrer novo conflito de proporção mundial, envolvendo potências militares (LOPES, 2007 p.50).

Os primeiros passos dados em direção ao processo político-diplomático de formação da ONU ocorreram já ao final de 1944 com a Conferência de Dumbarton Oaks, sendo ela introduzida pelos Estados Unidos, que naquele momento era o ator com maior capacidade para isso. Diferentemente da Primeira Guerra Mundial, ao final da Segunda Grande Guerra já era demonstrada uma preocupação por parte dos chefes de estados de como a reconstrução da paz ocorreria:

Desta vez não vamos cometer o erro de esperar até final da guerra para estabelecer a engrenagem da paz. Desta vez, enquanto lutamos juntos para finalmente vencer a guerra, trabalhamos juntos para evitar que ela aconteça novamente. (ROOSEVELT, 1944).

O presidente norte-americano Roosevelt, considerado por muitos o “pai espiritual” da ONU, desde 1941 inseria em seus pronunciamentos aspectos relacionados às “liberdades fundamentais humanas”, enfatizando que estas deveriam ter um papel de formar um mundo mais seguro no futuro. Assim, anos depois, em 1948, essas liberdades citadas por Roosevelt foram incluídas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU (GARCIA, 2012).

A formação da ONU foi fundamental para estruturar alguma forma de cooperação em relação às temáticas relacionadas aos direitos humanos – esses compreendidos em seu sentido mais amplo. Dentre os direitos humanos universais, destaca-se o direito à educação. Mundy (2010), afirma que a ideia do direito internacional como um mecanismo para a consolidação do direito universal à educação aparece na primeira metade do século XX, momento esse que muitas organizações internacionais idealizaram a constituição de uma organização educacional intergovernamental, afim de que esta autoridade global na educação despertasse uma cooperação educacional internacional.

É importante também suscitar que logo após a criação da ONU foi instituída a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1945, idealizada a partir do compromisso da ONU em promover cooperação cultural e educacional internacional. Contudo, a definição sobre que níveis essa cooperação educacional alcançaria não foi consensual, abrindo um debate conflitante entre Estados dominantes e agentes internacionais. Os potenciais atores que governariam para a educação tiveram divergências quanto ao processo de construção com relação ao seu foco, tendo os Estados dominantes e atores não governamentais, opinião conflitantes sobre o nível e o que seria sua principal função na cooperação na esfera internacional da educação (MUNDY, 2010):

Os Estados Unidos, por exemplo, queriam uma agência internacional focada na reconstrução do pós-guerra e na expansão da supremacia científica anglo americana; os franceses procuraram uma organização mais elitista focada na cooperação entre os principais intelectuais e cientistas (Jones,1988). Os soviéticos e vários estados latino-americanos esperavam por uma organização voltada para expansão da educação e alfabetização em massa, um foco geralmente apoiado por atores não estatais, que viam a provisão universal da escolarização como uma força universalizante que poderia quebrar as formas de nacionalismo que contribuiu para a guerra (MUNDY, 2010, p.335, tradução nossa).¹

¹ No original: “*The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization was established shortly after the UN conference. Here too, the process was characterized by a significant degree of ambivalence among education’s potential global governors. Dominant states and nongovernmental actors held competing views about the scale and purposes of international educational cooperation. The United States, for example, wanted an international agency focused on postwar reconstruction and the expansion of Anglo-American scientific supremacy; the French sought a more elite organization focused on cooperation among leading intellectuals and scientists (Jones 1988). The Soviets and several Latin American states hoped for an organization focused on the expansion of mass schooling, and mass literacy, a focus generally supported by nonstate actors, who saw the*

Em meio às mais diversas expectativas sobre o caráter da UNESCO acima citadas, veremos a agência nascer apoiada na responsabilidade dos Estados em sustentar oportunidades iguais e integrais de educação para todos. Ainda que alguns autores com maior poder de influência tivessem tentado hegemonizar seus interesses na referida agência, essa despontou com uma razão de ser imparcial, somente para garantir o mínimo: educação básica universal.

Mundy (2010), considera a constituição da UNESCO um dos marcos de reconhecimento de necessidade de cooperação internacional na área da educação. Posteriormente essa cooperação será reafirmada com a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde o direito à educação é elevado a uma garantia fundamental internacional.

A Declaração Universal de Direitos Humanos foi elaborada pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas entre 1947 e 1948, estabelecendo que esta seria inerente à pessoa humana, a qualquer ser humano e não mais afim de somente proteger grupos sociais em específico ou em determinadas circunstâncias. Assim, ao dia 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos foi declarada e aceita em Assembleia Geral da ONU. Os membros totais da ONU naquela ocasião eram 58, 48 votaram a favor, 8 se abstiveram e 2 estavam ausentes (TRINDADE, 1997).

O contexto histórico de instituição da UNESCO e da Declaração Universal dos Direitos Humanos é relevante para esse trabalho pois ambos consistem em marcos históricos fundamentais ao debate da educação dentro das Relações Internacionais. É por meio da UNESCO e da Declaração que a educação ganhará espaço nas Relações Internacionais. Há, na Declaração, previsão explícita da educação como uma garantia fundamental ao ser humano, cabendo aos Estados debater como efetivá-la. Também prevê que países desenvolvidos deveriam se envolver para que essa garantia fundamental fosse efetivamente executada nos países não desenvolvidos.

Claude (2005), afirma que “a educação assume o status de direito humano, pois é parte integrante da dignidade humana e contribui para ampliá-la com

universal provision of schooling as a universalizing force that could break down the forms of nationalism that contributed to the war”.

conhecimento, saber e discernimento”. Conforme disposto no art. 26.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos todo ser humano tem direito à instrução:

Artigo 26° 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. (ONU, 1948 p.14)

A partir da leitura desse inciso da Declaração, observa-se que esse está carregado de expectativas com relação a educação básica e sua aplicação, porém se distanciava da realidade daquele momento, isto pois os países saíam de uma guerra e estavam com sérios problemas econômicos. Ademais, também poderia incidir uma enorme carga aos Estados não desenvolvidos, levantando o questionamento de como se financiaria esse acordo tão importante ao sistema internacional. Embora bem-intencionadas, as propostas ainda careciam de um dispositivo que as tornassem viáveis.

O segundo inciso da declaração dispõe dos fins e meios do prometido direito à educação. A educação era vista como uma forma de cooperação entre os mais variados grupos distintos existentes nas sociedades, pois a educação seria um meio para o respeito mútuo.

26° 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (ONU, 1948 p.14)

A comunidade internacional apontou para a educação como um possível artifício para que se desenvolvesse uma cultura universal dos direitos humanos (CLAUDE, 2005). Do segundo inciso do artigo 26° apreende-se que a educação seria utilizada como instrumento de manutenção dos objetivos propostos na Declaração Universal de Direitos Humanos, visto que a educação básica seria universal.

Por fim, o terceiro e último inciso, dispõe da prioridade dos pais na escolha do gênero de instrução a ser ministrado aos seus filhos (ONU, 1948, p.14). Esse inciso, no entanto, não leva em consideração que países não-desenvolvidos pouco têm a

oferecer em educação básica, menos ainda em gênero de instrução devido à precariedade que comumente assola a educação desses países.

Embora as disposições da Declaração Universal de Direitos Humanos sobre a educação sejam genéricas e não atendam a realidade, trata-se de um marco inicial fundamental para o debate, dando luz a conferências, programas internacionais relacionados à educação, e ao estabelecimento de organização não governamentais voltadas para a temática.

Posteriormente a 1948, ocorreram duas conferências sobre os direitos humanos: em 1968 no Teerã, e em 1993 em Viena, afim de reafirmarem os avanços que vinham sendo conquistados, desde então com diversos tratados e instrumentos de proteção nos diversos níveis: global, regional e nas constituições nacionais (TRINDADE, 1997). Ainda em 1998, comemorou-se o Cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos:

A universalidade dos direitos humanos, proclamada pela Declaração de 1948, veio a ecoar nas duas Conferências Mundiais sobre a matéria (Teerã, 1968, e Viena 1993). Os países emancipados no processo da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do apartheid, racismo e discriminação racial (TRINDADE, 1997, p.26).

Em 2018, a Declaração Universal de Direitos Humanos completou 70 anos de existência e sua contribuição para o debate da educação nas Relações Internacionais foi essencial para que a educação seja um tema latente e para construção de agenda internacional envolvendo o tema.

2.2 COMO AS TEORIAS TRADICIONAIS EM RI ABORDAM O TEMA DA EDUCAÇÃO

A temática da educação não está entre os enfoques principais das abordagens teóricas em Relações Internacionais, quais sejam o realismo e o liberalismo, que consideram outras pautas mais relevantes a sua agenda. A partir da década de 1990, no entanto, o campo teórico das Relações Internacionais passou a incorporar novas agendas de pesquisa, e alguns teóricos em RI passaram a teorizar e priorizar outras

questões, inclusive dialogando com teóricos das ciências sociais e ciências humanas aplicadas nos estudos internacionais. Com isso, abrem-se os estudos de RI a outras áreas.

Para compreender como a educação passa a fazer parte do sistema internacional se transformando numa política a nível global e podendo se pensar nela inclusive numa abordagem institucional, é necessário um certo distanciamento das teorias tradicionais das RI, já que estas tinham como sua principal agenda a sobrevivência dos Estados num ambiente de grande hostilidade.

A complexidade do sistema internacional contemporâneo compele que outras vertentes de teorias de RI integrem os estudos e também as análises. O contexto internacional hoje exige ferramentas teóricas mais adequadas para tratar das alterações do sistema internacional recente, entre as quais a pluralidade de atores agindo no SI. Os modos de relação entre os Estados foram modificados, na medida em que não se pode considerar mais os Estados como atores exclusivos. Existem uma série de atores que influenciam e modificam o sistema internacional. Pode-se citar como exemplo desses atores as multinacionais, as ONGs, os governadores globais, instituições, entre uma gama gigantesca hoje existente. Sendo assim, nos aproximaremos das abordagens de governança global, além de também dialogar com teorias críticas para compreender em que momento a educação passou a fazer parte das relações internacionais e de suas teorias.

Passa-se agora a analisar como as teorias tradicionais de RI abordam o tema educação, o que nos leva a questionar de que modo isso é pensado no campo das Relações Internacionais, descobrindo se o tema da educação ainda constitui uma zona periférica dentro do debate internacional. Por meio de uma breve análise da teoria realista, será possível compreender por que esse trabalho se distanciará dessa corrente de Relações Internacionais.

A teoria realista é compreendida como uma das primeiras teorias de Relações Internacionais, a sua formulação se deu ao final da Primeira Guerra Mundial, e assim como qualquer teoria de RI ela também é constituída dentro de um contexto histórico, assim, é esperado que os elementos básicos constituintes dessa teoria sejam influenciados pela guerra, a centralidade de Estados que buscam sua sobrevivência e maximização de poder num sistema internacional anárquico. O Estado visa não ser aniquilado e buscará sobreviver de forma independente – pela autoajuda-, ou a partir

de alianças (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A teoria realista coloca o Estado num papel central das RI e isso é um dos fatores que contribui para que esse trabalho se distancie da mesma. O tema da educação naquele contexto pós-Primeira Guerra Mundial não era considerado um fator relevante ao sistema internacional, já que todos os estudiosos centravam seus esforços em evitar uma Segunda Guerra Mundial, ou seja, como uma corrente realista manter a segurança do Estado e também de seus cidadãos. No entanto, com as mais variadas guinadas que a história deu, hoje nos apresenta um sistema internacional muito mais complexo que o daquela época, sendo inseridos atores que o realismo não levava em consideração, como por exemplo multinacionais, instituições, OING's que contribuem com diretrizes que regem o mundo.

Ao aplicarmos a lente realista para compreender a temática da educação no contexto internacional, notamos que essa abordagem permite salientar como os Estados mais poderosos no sistema internacional tendem a utilizar as instituições como mecanismos para maximizar seu poder. Nesse sentido, um Estado só se vincula a uma estratégia de cooperação em relação à educação por vislumbrar ganhos de acordo com seu interesse nacional, ou porque é constrangido por um Estado mais forte a fazê-lo.

Assim, é possível interpretar as relações de poder que os autores do realismo tratam na questão da educação a partir do momento que Estados considerados mais fortes ditam e se utilizam das instituições para tal. Observa-se uma hierarquia de poder, na qual os Estados mais fortes tentam exportar seu modelo educacional para Estados mais fracos através de instituições e governadores globais. A partir da década de 1970, o neorealismo traz novos conceitos para o debate de relações internacionais. O neorealismo é que o temos de mais próximo à educação, que nesse período já estará adquirindo um novo espaço dentro do sistema internacional. Esse nexos entre a educação e o neorealismo pode ser pensado, pois ele traz dois elementos que tem a função de limitar e constranger a ação dos agentes: a socialização e a competição (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A competição é o que nos interessa, na medida em que se refere ao fato de que as ações dos Estados mais fortes tendem a ser imitadas pelos de menor capacidade, caracterizando um padrão em busca de êxito.

Dessa forma, a teoria realista não faz uma abordagem destinada especificamente a outros temas que não seja a guerra ou o porquê de ela ocorrer, cabendo ao investigador fazer as devidas relações ao tema que está sendo investigado, no entanto, no que se refere à temática da educação os esforços não parecem frutíferos.

Apresentemos brevemente, agora, a outra abordagem teórica tradicional em relações internacionais: o liberalismo. Nogueira e Messari (2005), afirmam que o liberalismo estuda a política e a economia, observando as relações entre indivíduo, governo e sociedade, mas com centralidade na questão da liberdade do indivíduo. Através de suas premissas, em que o homem teria capacidade para direcionar sua existência em sociedade a partir da razão, não necessitando de qualquer tipo de submissão da sua capacidade de decisão, assim vão se firmando as bases para o pensamento liberal. Os pensadores liberais compreendem que o Estado é um mal necessário, pois este pode vir a restringir as liberdades individuais, no entanto, o mesmo se faz necessário para proteger seus cidadãos de ameaças externas além de exercerem um papel de busca para uma ordem internacional baseada na cooperação amigável e harmoniosa para que se mantenha a paz.

A busca por um Sistema Internacional mais cooperativo e harmonioso no pensamento liberal seria alcançado pelo livre-comércio, a democracia e as instituições internacionais, assim essa teoria deve se aproximar mais do tema educação do que a teoria realista.

A teoria liberal renasce nos anos 1970 com as contribuições de Keohane e Nye - o contexto internacional da época era conveniente ao ressurgimento da teoria com os devidos ajustes. Atores não estatais estarão em emergência, desempenhando papéis tão relevantes quanto o dos Estados e com força para propor e governar sobre temas que eram de seu próprio interesse. O conceito de agenda múltipla inserido a teoria nesse novo momento do liberalismo vai abarcar temas econômicos, financeiros e os novos temas - meio ambiente, cultura, educação, etc. - dando base para que se constitua organizações internacionais que pensem nesses temas, afim de cooperar nessas áreas.

Existe uma diversidade de questões nas agendas dos Estados, que vão desde as mais tradicionais, como a segurança, passando por uma ampla gama de temas econômicos, financeiros e comerciais, até os chamados

novos temas, como o meio ambiente, a cultura, o terrorismo, etc. Verifica-se uma ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional. [...] a fronteira entre o doméstico e o internacional é difusa. Tornando-se cada vez mais difícil distinguir entre um espaço e outro à medida que as interconexões se multiplicam e atravessam as fronteiras dos Estados nacionais. Os diferentes atores podem estar atuando simultaneamente dentro e fora dos países[...]. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.85)

Na década de 1990 veremos a educação emergir a nível internacional com nova força e, com ela, a necessidade de organizações internacionais ou até mesmo instituições para que se regule e coopere sobre o tema. Embora o tema da educação já tivesse passado pelas fronteiras domésticas dos Estados desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como vimos na primeira parte desse capítulo, será nos anos 1990 que se poderá observar isso de maneira mais concreta, através da UNESCO e posteriormente do Banco Mundial.

Ao aplicarmos a lente da abordagem liberal ao estudo da educação nas Relações Internacionais, observamos que o enfoque está nas instituições, no direito internacional, e nas organizações não governamentais como atores relevantes ao campo. De certa forma, a teoria liberal contribuiu para a construção da agenda internacional para educação, estando então em diálogo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e viabilizando a partir das instituições.

2.3 A EDUCAÇÃO COMO AGENDA DE PESQUISA NAS RI

Após analisar as duas teorias consideradas tradicionais aos estudos de Relações Internacionais, foi possível verificar que, na teoria realista, o campo da educação não é explorado, cabendo ao investigador tentar encaixar subjetivamente a educação em premissas elencadas pelos teóricos do realismo. Os liberais, contudo, trabalham com a educação num campo periférico da sua agenda, principalmente dentro do campo da cooperação entre os Estados. O enfoque que os liberais darão nos anos 1970 ao conceito de interdependência complexa também vai ao encontro da educação, estruturas educacionais serão elevadas a nível global ou até mesmo regional formando redes complexas que darão corpo e forma a esse tema que será garantido pelos estados e organizações internacionais.

Conforme anteriormente abordado, tradicionalmente, as teorias de Relações Internacionais não colocam temas como educação na sua agenda de pesquisa, na

medida em que tendem a priorizar aspectos relacionados à segurança dos Estados e suas relações econômicas. No entanto, ao final dos anos 1980, compromissos relacionados à educação serão firmados com mais afinco. Observamos uma crescente preocupação para com os compromissos relacionados à educação, e organismos internacionais vem se apropriando da pauta educacional. Por meio de fóruns, conferências, surgimento de novas ONGs, esses vem costurando seus interesses a partir da educação. Ou seja, se utilizam desses meios para decidir qual tipo de educação deve ser oferecida aos países emergentes, qual tipo de experiência educacional eles devem vivenciar, observando sempre seus próprios interesses.

O investimento na educação por parte destes organismos internacionais indica que a educação deixa de ser predominantemente percebida como um elemento de política doméstica e transcende ao campo internacional. Observa-se a universalização da educação iniciada pela constituição da UNESCO (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ou seja, a sua expansão para fora das fronteiras nacionais, quando atores internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a UNICEF para além da UNESCO, abraçam o tema e o inserem no âmbito internacional como um assunto de relevância. Nesse contexto, é relevante perguntar: por que tais OIs engajam-se na temática da educação, ainda que seus objetivos institucionais abarquem outras áreas prioritárias?

Segundo Chabbott e Ramirez (2000², apud Bernussi, 2014, p.17), existem dois motivos que fazem com que essas instituições depositem créditos na educação, o primeiro deles está relacionado ao capital humano, se crê que a educação é um investimento ao capital humano, assim aumentando a produtividade do trabalhador e contribuindo para o crescimento econômico e desenvolvimento da sociedade. O segundo motivo levantado se relaciona com a educação estar inserida dentro da categoria dos direitos humanos, de modo que a educação contribuiria para incentivar o indivíduo a especializar suas habilidades, bem como participar ativamente em todos os aspectos econômicos e processos políticos sociais.

A expectativa de ascensão social pela via educacional visa transformar a escola em espaço para a resolução das contradições presentes nas relações sociais da

² CHABBOT, C. & RAMIREZ, F. "Development and education". In: M., T., Halliman (Eds) *Handbook of sociology of education*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000.

sociedade capitalista. Esse aspecto nem de longe representa uma atitude ingênua ou despreziosa por parte das instituições disseminadoras desses consensos, ao contrário, constitui-se na expressão mais evidente de intencionalidade de manutenção do projeto neoliberal³ (NOMA; ROMERO 2014).

A globalização ganha força a partir dos anos 1980, ocorrendo sua expansão paralelamente à intensa ampliação da educação no Sistema Internacional no mesmo período. As novas formas de acesso à informação, que foram propiciadas pelo fenômeno da globalização, imprimem no Sistema Internacional novas formas de governar que não são mais somente por intermédio do Estado. Considerando as interações dos atores estatais, organizações internacionais e atores não estatais, entre os quais atores privados, com relações não necessariamente hierarquizadas, reconhece-se que, em certos momentos, atores privados ou OINGs podem ter maior capacidade de influenciar a agenda internacional do que os atores estatais.

Os Estados não estão de forma alguma sozinhos nesse esforço. A arena da política global está repleta de uma ampla variedade de atores - organizações internacionais, corporações, associações profissionais, grupos de defesa de direitos e afins - que buscam “governar” a atividade nas áreas de questões com as quais se importam. Eles querem novas regras (ou regras diferentes) para resolver problemas, mudar resultados e transformar a vida internacional. (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p.1, tradução nossa)⁵

A governança global seria muito mais ampla que um regime internacional, este por sua vez estaria incorporado a governança global, onde esta englobaria os regimes e outras variáveis sobre a temática que estivesse governando (Gonçalves, Inoue,

³ O neoliberalismo no pós-Segunda Guerra Mundial defende a prática do livre mercado e do livre comércio, e requer uma atuação limitada do estado, com exceção à defesa e proteção dos interesses do capital, quando demanda um Estado forte. A agenda econômica neoliberal incentiva a desregulamentação dos mercados, a privatização, a descentralização, a concorrência e a abertura de mercados nacionais ao comércio internacional. A agenda neoliberal na educação reflete políticas econômicas neoliberais, como discutido acima, através da mercantilização da educação. Dessa forma, as políticas neoliberais na educação defendem uma intervenção estatal limitada, a privatização do ensino, a descentralização da tomada de decisão, e uma forte ênfase na produção de testes e na prestação de contas. A educação é vista como uma ferramenta para a “produção social da força de trabalho, dotando os alunos de capacidades, competências, habilidades, conhecimento e qualidades pessoais que podem ser expressas e despendidas no trabalho capitalista” (BERNUSSI, 2014 apud HILL, 2003).

⁵ No original: “States are by no means alone in this endeavor, however. The global policy arena is filled with a wide variety of actors – international organizations, corporations, professional associations, advocacy groups, and the like – seeking to “govern” activity in issue areas they care about. They want new rules (or different rules) to solve problems, change outcomes, and transform international life.”

2017). Quanto ao Programa Educação para Todos, abordado no próximo capítulo, a governança global está mais próxima do conceito de Finkelstein (1995⁶ apud Gonçalves, Inoue, 2017), que afirma ser qualquer atividade deliberada para controlar ou influenciar alguém que ocorre na arena ocupada por nações ou, ocorrendo em outros níveis, os projetos influenciam nessa arena:

Acadêmicos e formuladores de políticas falam frequentemente sobre governança global, mas o fazem na voz passiva. Tratamos a governança como estrutura ou processo. A governança global é “o gerenciamento de processos globais na ausência de um governo global” ou “esforços coletivos para identificar, entender ou abordar problemas mundiais que vão além da capacidade de resolução dos governos individuais. Governança global é algo que acontece; ninguém, aparentemente, realmente faz isso (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p.1, tradução nossa).⁷

Biersteker (2009⁸ apud Gonçalves, Inoue, 2017) sustenta que governança global seria uma ordem reconhecida intersubjetivamente, intencional no nível global, que define, limita e molda expectativas dos atores em relação a um tema específico, portanto é necessário um ator que tenha um grau de autoridade mais elevado para moldar as regras que serão seguidas nesse sistema proposto. No caso do Educação para Todos, inicialmente quem desempenhava essa função era a UNESCO e posteriormente o Banco Mundial, que está à frente do EPT até os dias atuais.

Outro aspecto relevante de governança global levantado por Biersteker consiste na não obrigação de cumprir regras acordadas por todos os atores envolvidos, mas que os mais importantes atores reconheçam e legitimem o compactado, nesse sentido poderemos utilizar esses aspectos para analisar o objeto desse trabalho, compreendendo que nem todas as propostas dadas pelo EPT são alcançadas, mas o estado brasileiro reconhece sua legitimidade e empenha esforços para realiza-las, mesmo que não consiga em sua integridade.

⁶ FINKELSTEIN, L. What is global governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, p. 367-372, Sept./Dec. 1995.

⁷ No original: “*Academics and policy makers speak frequently about global governance but do so in the passive voice. We treat governance as structure or process. Global governance is “the management of global processes in the absence of global government” or “collective efforts to identify, understand, or address worldwide problems that go beyond the capacity of individual governments to solve.” Global governance is something that happens; no one, apparently, actually does it.*”

⁸ BIERSTEKER, T. Global governance. In: DUNN, M. C.; MAUER, V. (Eds.). *Routledge Companion to Security*. Nova Iorque; Londres: Routledge Publishers, 2009. Mimeografado.

Segundo Gonçalves e Inoue (2017), o papel dos Estados na governança global é que os setores que tem maior poder de influência e compõem as forças estatais vem se transformando. A maneira que estes se desterritorializam, formando redes e alianças de diferentes níveis que ultrapassam as fronteiras estatais, o caráter dessas redes e alianças em situações específicas e em alguns temas tem seu papel como *player*⁹ mais destacado do que os Estados, que antes era o principal ator para esse tipo de comportamento.

À medida que esses novos atores emergem como principais *players* – os governadores globais, não há mais uma hierarquia entre os Estados e novos atores sobre a governança global:

Nosso foco em governadores de diversos tipos nos coloca em uma liga com um número crescente de estudiosos que questionam o estado-centrismo de nosso campo. Certamente, os estados são importantes na governança da vida global, mas são apenas um dos vários tipos de atores que exercem poder e elaboram ou implementam as regras que governam as interações globais. Corporações, ONGs, OINGs, sociedades profissionais, juristas internacionais, redes transnacionais e vários tipos híbridos de atores trabalham arduamente para moldar regras aceitas e legítimas e promulgar novas ao seu gosto. (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p.2, tradução nossa)¹⁰

Outra conexão possível entre a abordagem de governança global e educação na esfera internacional, é a evidência sobre o papel que alguns atores não governamentais, a exemplo da UNESCO e Banco Mundial, desempenham no campo educacional, tendo elas um poder de influência bastante grande de políticas educacionais formuladas no âmbito internacional ou pelas próprias instituições e imprimi-las na área doméstica dos países.

A ideia de governança global afasta uma noção bastante difundida nas relações internacionais: de que haveria uma distinção clara entre a política internacional e as políticas domésticas, bem como seria possível estudar os fenômenos internacionais e globais desconsiderando as realidades internas

⁹ Player na perspectiva de governança global seriam os atores tomadores de decisões, “São atores do processo de aqueles que se proclamam parte do problema e da solução, ou ainda aqueles que são reconhecidos como parte do problema e da solução (GONÇALVES; INOUE, 2017).

¹⁰ No original: “Our focus on governors of diverse kinds puts us in a league with a growing number of scholars who question the state-centrism of our field. Certainly, states are important in the governance of global life, but they are only one of a variety of types of actors exercising power and making or implementing the rules that govern global interactions. Corporations, NGOs, IGOs, professional societies, international jurists, transnational networks, and various hybrid types of actors all work hard to shape accepted and legitimate rules and promulgate new ones to their liking.”

dos Estados e suas políticas domésticas. As pesquisas em governança global colaboram para romper as fronteiras estanques entre a política internacional e doméstica cultivadas tradicionalmente nesse campo do conhecimento, (GONÇALVES; INOUE, 2017, p.37)

Se percebe, então, que os atores tradicionais de Relações Internacionais não deixam de importar para a perspectiva de governança global, mas que esses passam a dividir seu espaço com atores emergentes para determinados temas que esses atores tradicionais não davam conta de suprir a demanda. Cria-se, assim, uma nova forma de relação para o Sistema Internacional, onde esses atores emergentes serão tão relevantes quanto os Estados para algumas temáticas. Assim Avant, Finnemore e Sell (2010), conceituam governadores globais como atores com capacidade de influenciar esferas para além das fronteiras, com capacidade para formular políticas na esfera internacional e as difundir para a área doméstica dos Estados. Para este estudo utilizaremos o conceito de governador global para definir a atuação da UNESCO e do BM no campo da educação.

[...] governadores globais são atores que exercem o poder através das fronteiras com algum grau de legitimidade e continuidade para fins de afetar a política. Assim, os governadores: criam questões, estabelecem agendas, estabelecem e implementam regras ou programas e avaliam e / ou adjudicam os resultados. Em vez de assumir que esses governadores são estados, investigamos, quem realmente realiza as tarefas envolvidas no governo? Isso nos leva a fazer perguntas adicionais. De onde vêm os governadores globais? Quem os colocou no comando (e por quê)? Como eles conseguem seus objetivos? Quais efeitos suas ações produzem? (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p.1, tradução nossa)¹¹

Avant, Finnemore e Sell (2010) definem governança global como o resultado de um processo político, e o processo de reconhecimento de quais variáveis políticas colaboraram para definir o problema global e quem vai lidar com eles é parte importante da governança. Para as autoras, o principal problema da governança global é o aspecto normativo do conceito, onde transmite a perspectiva como algo

¹¹ No original: “*Global governors are actors who exercise power across borders with some degree of legitimacy and continuity for purposes of affecting policy in an issue area. Governors thus: create issues, set agendas, establish and implement rules or programs, and evaluate and/or adjudicate outcomes. Rather than assuming that these governors are states, we investigate. Who actually performs the tasks involved in governing? This leads us to ask additional questions. Where do global governors come from? Who put them in charge (and why)? How do they accomplish their goals? What effects do their actions produce?*”

positivo, onde na verdade é um processo com vários atores distintos, de poderes distintos e que entendem de formas diferente o bem comum:

As construções teóricas [...], sobre a governança global têm em comum o reconhecimento de ao menos dois pontos: há novos tipos de atores, em adição aos tradicionais, com a capacidade de agir e se relacionar, produzindo modificações na política internacional; e essas interações acontecem de forma mais fragmentada do que abarcam as instituições formais. Os produtos dessas relações não se limitam a tratados e criação de instituições formalizadas, são criados outros mecanismos, formais e informais, que funcionam desigualmente, de forma fragmentada, gerando inclusão e exclusão de grupos sociais. (GONÇALVES; INOUE, 2017, p49)

Assim, essa ferramenta analítica nos ajudará no estudo do tema desse trabalho, a fim de que compreendamos os aspectos positivos e negativos do papel que o EPT e o BM vêm desempenhando na esfera educacional, que despertam uma série de problemas e contradições quando difundem políticas criadas no externo para dentro do ambiente doméstico dos países que aderem aos seus modelos.

3 O PROGRAMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS”

Conforme abordado no capítulo anterior, o tema da educação passa a ecoar nas RI e fazer parte dos debates internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial, acompanhando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em consonância com a elevação da educação a um tema internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, os países passam a debater maneiras de cumprir o que é proposto pela declaração.

A partir desse marco de entrada da educação a um nível internacional e não mais somente doméstico, ocorrerão alguns eventos e conferências a nível mundial tratando do tema, afim de encontrar possíveis soluções para o problema da falta de educação básica e de qualidade em muitos lugares do mundo. A qualidade da educação naquele momento ainda estava num plano secundário, pois os esforços deveriam ser focados no básico: erradicação do analfabetismo. Assim, a partir desses esforços coletivos, mas ainda com pouco espaço nas agendas dos Estados, surgem outros atores do sistema internacional com interesse em suprir as lacunas deixadas pelos Estados. Assim, “a educação, que sempre foi fundamentalmente uma preocupação doméstica, passa a integrar o domínio da cooperação internacional por meio das organizações internacionais, no sentido de produzir uma cultura global de educação” (BERNUSSI, 2014, p.10).

Esses atores que governarão para a educação ganharão muito espaço no campo e a capacidade de governar deles será maior que a dos Estados, sendo possível observar a inversão citada na governança global, que trata sobre a mudança de hierarquia no sistema internacional sobre determinados temas. Assim, por meio do programa Educação Para Todos, agências internacionais romperão com a tradicional ideia de que os Estados são sempre os atores mais relevantes, adquirindo um caráter extremamente relevante e exportando os seus modelos e pensamentos sobre como seria o modelo ideal educacional.

O “Educação para Todos” (EPT) consiste em um programa voltado para a superação de desafios que abrangem o campo educacional em países que se encontram na dita periferia do sistema internacional. Para a superação desses desafios, o EPT une forças com diversos organismos internacionais e Estados de todo o globo para propor soluções a esses problemas, que se centram principalmente no

analfabetismo e na inexistência de educação básica de qualidade que seja capaz de suprir as necessidades básicas de cada estudante, ou seja, arcar com um direito fundamental garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse capítulo analisaremos o histórico do EPT, com o objetivo de compreender como o programa surge e ganha relevância internacional, quais atores participam do processo de consolidação do programa. Além de observar mais especificamente o caso brasileiro, buscando compreender também como a participação estatal brasileira num programa internacional pode modificar completamente a estrutura educacional de um país.

Para tanto, primeiramente será apresentado o histórico do Educação para Todos, afim de identificar como ele surge, quem são os atores que participam de sua construção e posteriormente seguem propondo modificações, o que é proposto pelo programa, quais são seus objetivos e por que estão preocupados com a educação dos países periféricos. Em seguida, será explorado o papel do Banco Mundial no EPT, avaliando qual foram as suas funções e como ele adquire esse comportamento de governar para a educação e o motivo para isso. E por fim analisaremos o relatório “Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, que materializará as políticas educacionais compreendidas como ideais para o BM.

3.1 HISTÓRICO DO PROGRAMA EPT

Anteriormente à Declaração Universal dos Direitos Humanos garantir a educação como um direito fundamental humano, a ONU já havia criado a UNESCO, uma repartição do sistema da ONU voltada para a Educação a Ciência e a Cultura para promover a paz por meio da cooperação entre Estados nessas áreas:

O propósito da Organização é contribuir para a paz e para a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, para fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito, e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são afirmados para os povos do mundo pela Carta das Nações Unidas, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião. (UNESCO, 1945, p.2)

A Conferência de Ministros Aliados para a Educação (CAME), ocorrida em 1942 em Londres, aos primórdios sinais do final da Segunda Guerra Mundial dará bases

para a instituição da UNESCO. Então, em 1945 ainda em Londres, uma conferência das Nações Unidas, reuniu governantes de 44 países para a instituição da UNESCO. A UNESCO tinha como principal fim em sua concepção solidariedade intelectual e moral da humanidade e, sendo uma resposta à segunda grande guerra que buscava evitar que outro trágico episódio desses ocorresse, ou seja, afim da manutenção da paz.

Em 1948, acompanhando o movimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a UNESCO recomenda aos seus signatários que declarem e garantam para todos os cidadãos do mundo o ensino primário gratuito.

Podemos então compreender como a educação se torna uma pauta internacional de uma Organização Internacional que possui mais de setenta anos de existência, tratando dos mais variados subtemas dentro da Educação, Ciência e Cultura. É relevante compreender que esses três grandes temas não caminham sozinhos, eles formam uma rede em que os temas se complementam, de forma única, sendo assim é necessário reconhecer que a UNESCO é uma organização com bastante relevância ao sistema internacional e que, embora exista contradições, tem muitos feitos nessas sete décadas de existência:

O objetivo de alcançar educação primária universal (EPU) está na agenda internacional desde que a Declaração Universal dos Direitos Humanos determinou, em 1948, que a educação elementar deveria ser gratuita e obrigatória, e disponível a todas as crianças em todas as nações. Este objetivo foi novamente estabelecido em muitas ocasiões, por tratados internacionais e declarações de conferências das Nações Unidas. (UNESCO, 2005, p.27)

Mundy (2010), levanta a questão das discordâncias acerca da criação da UNESCO, sobre que tipo de orientação se daria para essa cooperação educacional internacional. Muitos foram os debates entre atores estatais e atores não governamentais. Entre as linhas de objetivo dessa cooperação internacional estavam uma agência internacional com foco na reconstrução pós-guerra e na expansão do primado científico anglo-americano, defendido pelos norte-americanos, uma organização que priorizasse a educação em massa mais voltada pra lógica do EPT, com universalização da educação e alfabetização, defendidas pelos soviéticos e pela América Latina, e por fim os franceses defendiam uma organização baseada na cooperação da elite científica.

Nos anos 50, 60 e 70, as atividades de educação da UNESCO tornaram-se cada vez mais um ponto focal para disputas geopolíticas, tanto entre os Sovietes quanto os Estados Unidos, e depois, entre potências ocidentais e países não alinhados buscando uma nova ordem econômica internacional. (MUNDY 1999¹² apud MUNDY 2010, p.337, tradução nossa).¹³

A UNESCO, nessas quase três décadas do EPT, é o principal governador global para o programa, mesmo que em alguns momentos seu papel seja ofuscado pelo BM. Por essa razão compreender a concepção e histórico da UNESCO é indispensável para interpretar o papel do EPT nas Relações Internacionais e também do seu surgimento. Até que se chegue a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), a UNESCO trilhou um longo caminho, tendo ocorridas muitas outras conferências, congressos, debates para a educação no âmbito internacional, sendo impulsionadas ou não pela UNESCO.

Quando da constituição do programa, a UNESCO identificou que havia um problema: altas taxas de analfabetismo e baixa qualidade educacional. Em conjunto com o BM passaram então a produzir políticas públicas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação e promover o desenvolvimento econômico pelo motor da educação. Essas políticas tiveram impactos positivos para os Estados, no entanto como discutido acima, nem tudo é positivo nesse processo.

Assim, quando o BM se alicerça como um importante *player* para educação, ele também muda o caráter das políticas que vinham anteriormente difundindo, mostrando então que a governança global pode começar como algo positivo e posteriormente se tornar algo prejudicial ao Estado. As parcerias podem se modificar, alterando a correlação de poder e então modificando a governança.

O programa Educação para Todos pode ser compreendido como um resultado de política social para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que prevê que “Toda pessoa tem direito a educação”. No capítulo anterior, apresentamos os artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos que difundem e garantem a

¹² Mundy, Karen 1999. “UNESCO and the Limits of the Possible.” *International Journal of Educational Development* 19(1): 27–52

¹³ No original: *In the 1950s, '60s, and '70s, UNESCO's education activities increasingly became a focal point for geopolitical contests, both between the Soviets and the United States, 1 and later on, between Western powers and nonaligned countries seeking a “new international economic (and information) order”*

educação como um direito universal irrevogável. Muito embora o EPT não tenha surgido sequencialmente à Declaração Universal dos Direitos Humanos, ele ainda pode ser compreendido como produto desta:

A ideia de um direito universal à educação e de um mecanismo internacional para sua realização pode ser atribuída à primeira metade do século XX, quando numerosas organizações transatlânticas advogaram a formação de uma organização educacional intergovernamental e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (MUNDY, 2010, p.334, tradução nossa)¹⁴

Nos anos 1990, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que foi instituída em Jomtien na Tailândia, com 155 governos presentes, passou a dar as bases para o estabelecimento do EPT (TORRES, 2001), ganhando um caráter de governança global, devido aos vários atores internacionais que participaram do processo de construção e implementação do programa.

Torres (2001), afirma que, para a efetivação do EPT, considerou-se que o mundo não estava prestando atenção necessária à educação básica, e com o EPT se buscou lembrar os líderes mundiais que a educação seria uma boa via para o desenvolvimento. Além disso a UNESCO passou a dividir as ações de educação com o Banco Mundial, tendo ele um papel secundário, mas também bastante importante. O foco central do EPT se concentra na busca pela erradicação do analfabetismo no mundo.

A educação é um direito humano fundamental e é essencial para o exercício de todos os direitos. Mesmo assim, existem ainda cerca de 781 milhões de analfabetos no mundo, e cerca de 58 milhões de crianças ainda se encontram fora da escola primária, e muitos jovens e mulheres e homens adultos continuam sem aprender o que precisam saber para dirigir suas vidas com saúde e dignidade. (UNESCO, 2018).

É possível elencar uma série de fatores que distanciam algumas populações da educação de qualidade como a pobreza, o isolamento geográfico e a situação de minoria, a desigualdade de gênero que por vezes acaba afastando as mulheres da

¹⁴ No original: “*The idea of a universal right to education, and of an international mechanism for its achievement, can be traced to the first half of the twentieth century, when numerous transatlantic organizations advocated for the formation of an intergovernmental educational organization, and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization was established.*”

educação (UNESCO, 2018), bem como os baixos investimentos governamentais e adequação do ensino de acordo com cada necessidade. Esses fatores, quando combinados, produzem barreiras de acesso ao ensino que tentarão ser superados com uma perspectiva de governança, estando engajados nesse processo OINGs, instituições, empresariado e governos.

No entanto, alguns críticos ao programa dissertam que esta política educacional imposta do centro para a periferia faz a inclusão de problemas gerados externamente ao campo educacional como a pobreza, disparidade de gênero, epidemias, violência urbana e que não seriam de responsabilidade da educação resolve-los, pois esses advêm de uma crise estrutural do capital (SANTOS et all, 2014). Ou seja, compreendem o EPT como um programa que se propõe a resolver problemas criados por esses países de centro pela via educacional.

A Conferência Mundial sobre o “Educação para Todos” ocorrida em Jomtien na Tailândia em 1990 é o marco inicial do programa, tendo como participantes ativos agências internacionais, organismos não-governamentais, associações profissionais e pensadores relevantes do complexo educacional sendo eles oriundos de diversas partes do mundo (TORRES, 2001). Então, a partir desse marco ocorrerão diversas conferências que serão abordadas ao longo do capítulo, além do engajamento de 155 Estados que assinaram o EPT focando em cumprir o proposto.

A partir desse cenário, no início da década de 90, a UNESCO em parceria com o Banco Mundial, propôs o programa “Educação para todos”, consistindo em propostas de melhorias educacionais, para crianças, jovens e adultos, visando diminuir as desigualdades sociais e de gênero e promover o desenvolvimento. Posteriormente, no ano 2000 ocorreu o Fórum Mundial de Educação, também chamado de Marco de Ação de Dacar: Educação para Todos, em Senegal (Dacar), reafirmando as propostas de Jomtien, e agora estabelecendo seis metas/objetivos que passaram a nortear e estabelecer o EPT.

O documento do Banco Mundial em conjunto com a UNESCO entende que o programa “Educação para Todos” se trata de algo importante abrangendo a questão da exclusão social e compreendendo que essa inclusão social se dará através do investimento em políticas públicas de educação. A exclusão social é compreendida no documento do Banco Mundial ao se referir às situações nas quais é negado o

acesso a algum tipo de recurso material ou simbólico essencial para a vida do ser humano (BANCO MUNDIAL, 2004).

Petrillo, Neto e Damasceno (2015), fazem uma linha do tempo desde a Declaração do Educação para Todos até o Marco de Ação de Dakar, que elenca todos eventos, estudos, conferências, declarações e normatizações relevantes para afirmar o programa, são eles:

Quadro 1 – Eventos para educação.

Evento	Ano	Objetivo
Comissão Mundial sobre a Cultura e Desenvolvimento	1991	produzir relatório contribuindo para uma visão mais plena dos processos de desenvolvimento
Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI	1993	produzir um relatório estabelecendo os pilares e aprendizagens fundamentais para o século XXI
Conferência de Salamanca	1994	firmar compromissos para a inclusão de necessidades especiais na educação
V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA)	1998	
Conferência Mundial sobre a Educação Técnica e Profissional	1999	lançamento da educação profissional para todos
Conferência Mundial sobre Ciência e Desenvolvimento	1999	por meio da Declaração sobre a Ciência para o século XXI fixa diretrizes e bases para uma nova ética do desenvolvimento científico e tecnológico

Fonte: Adaptado de Petrillo, Neto e Damasceno (2015).

A Declaração do Educação para Todos produzida e ratificada na Conferência de Jomtien, é constituída por 10 artigos que estabelecem diretrizes básicas de condução da política educacional. No Marco de Dakar (2000) são elencadas seis metas, sendo considerada uma ampliação do EPT, estas sintetizam de uma forma clara o que propõem os dez artigos da Declaração do Educação para Todos. Assim, essas metas devem servir como princípio norteador das políticas públicas para a educação que cada país passará a implementar, no entanto essas políticas poderão ser elaboradas de acordo com a necessidade e demanda interna de cada país:

O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais. (UNESCO, 2000, p.8)

O Marco de Dakar é a reafirmação da Declaração de Educação para todos, bem como serviu como uma forma avaliativa dos avanços que os países fizeram ou estavam fazendo. O índice de alfabetização foi utilizado como indicador de avaliação dos avanços ocorridos depois de uma década (TORRES, 2001), servindo para identificar o que de proposta deveriam ser renovadas:

A distância que medeia entre o compromisso e a realização da Educação para Todos no final do ano 2000 é um fato e isso foi destacado em diversos relatórios de meados e fim de década. Uma década era, por si só, um prazo muito curto, até mesmo para os países com melhores pontos de partida e melhores condições de atingir as metas estabelecidas (TORRES, 2001, p.64).

O primeiro objetivo elencado pelo EPT busca garantir a expansão dos cuidados básicos e educação para a primeira infância, ou seja, atividades para o desenvolvimento infantil, abrangendo de acordo com a faixa etária da primeira infância crianças de 0-5 anos de idade. Esse objetivo prioriza os olhares dos agentes promotores às crianças em vulnerabilidade socioeconômicas, incluindo na educação crianças que até então se encontravam desassistidas e à margem social do sistema educacional tradicional: “Objetivo 1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência (UNESCO, 2018)”. O acesso universal a educação primária para todas as crianças, embora esteja ocupando o lugar da segunda meta não é menos importante já que a universalização da educação e erradicação do analfabetismo constituem a essência do EPT. A educação considerada a nível primário se inicia com crianças de 6 anos e deveria ir até adolescentes de 14 anos, no entanto os países dispõem do entendimento de educação primária de diferentes formas, aqui no Brasil, de acordo com a Lei 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases para educação se compreende que a Educação Básica é composta por educação infantil (creche para crianças até 3 anos idade e pré-escolar 4 a 5 anos de idade), ensino fundamental (início com 6 anos de idade e duração de 9 anos regulares) e ensino médio (duração de 3 anos, após o fim do ensino fundamental).

Torres (2001) levanta o questionamento sobre a mudança desse objetivo na renovação do programa em 2000, onde se altera educação básica para educação primária, sendo que esse termo seria atravessado por incoerências e contradições,

de acordo com documentos produzidos por Jomtien e em documentos posteriores pelas diversas agências governadoras do EPT. Levando em consideração que não há convergência total sobre educação básica, iremos considerar o entendimento brasileiro, assim a educação primária ou educação fundamental consiste em instrumentos essenciais de aprendizagem que abrangem a leitura, a escrita, a expressão oral, os cálculos, as soluções de problemas, e os conteúdos básicos de aprendizagem que abarcam conhecimentos, habilidades, valores, atitudes que se fazem necessário para o bom desenvolvimento e sobrevivência desses indivíduos em sociedade (BRASIL, 1996).

Ainda assim, o disposto no próximo item é colocado de uma maneira muito abrangente e pouco específico, sendo, portanto, passível de interpretação do Estado sobre o que é educação primária, visto que a discussão do que é primário não é completamente fechada, e os Estados poderiam oferecer muito pouco de evolução nesse sentido: “Objetivo 2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária gratuita, obrigatória e de boa qualidade” (UNESCO, 2018).

Esforços deverão ser empenhados para que as necessidades de aprendizado de jovens e adultos sejam supridas de maneira justa, equivalente, imparcial e igual, através do desenvolvimento de programas que atendam as demandas de aprendizagem destes. É certo que para haver preocupação com a aprendizagem de jovens e adultos, é porque o analfabetismo ainda era bastante alto nesse grupo, então a melhoria da educação com esse grupo focal, resultaria na melhora dos resultados de aprendizagem, de maneira que este contribuiria para o desenvolvimento humano e as vivências em sociedade: “Objetivo 3. Assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos por meio de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida” (UNESCO, 2018).

O quarto objetivo, reforça o objetivo três quanto o atendimento das necessidades de aprendizagem para jovens e adultos, mas dando ênfase a questão de gênero. O direito das mulheres a várias questões da sociedade foi duramente conquistado através de muitos movimentos de lutas construído por elas, mesmo assim ainda ocupamos uma posição social inferior aos homens, inclusive na questão salarial

a mesmos cargos, onde a tendência é que homens sempre recebem mais. Então esse objetivo visa diminuir as desigualdades que assola mais fortemente as mulheres através da priorização da educação para elas. Também foi proposto um teto para 2015 de melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, assim se espera que até 2015 o analfabetismo deixe de existir em pelo menos 50% dos adultos que foram identificados no país quando da proposição e construção da declaração: “Objetivo 4. Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e ao longo da vida para todos os adultos” (UNESCO, 2018).

O quinto objetivo também estabelece prazos para cumprimento, assim se esperava que até 2005 a educação primária e secundária fossem eliminadas as disparidades na questão de gênero, sendo as meninas priorizadas no empenho para efetivação do prazo. E em 2015 a educação primária e secundária já deveria estar igualitariamente acessível e plena para meninas:

Objetivo 5. Eliminar, até 2005, as disparidades de gênero na educação primária e secundária, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, na educação primária de boa qualidade. (UNESCO, 2018)

Por fim o sexto e último objetivo é propositivo no sentido mais amplo, onde se estabelece o objetivo de melhorar em todos os sentidos a qualidade e excelência educativa, recomendando que os resultados sejam de alguma forma avaliados. É importante que se trate sobre avaliação, mesmo que não se defina a maneira como eles ocorrerão, pois é necessário expor os progressos e avanços feitos por cada Estado. Isso também pode vir a influenciar no comprometimento que cada país vai exercer para o EPT:

Objetivo 6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida. (UNESCO, 2018)

É importante salientar que os seis objetivos aqui dispostos foram retirados do site oficial da UNESCO Brasil, no entanto com uma vasta pesquisa é possível

encontra-los apresentados de maneiras distintas, isso por que essas metas já foram renovadas em pelo menos duas conferências, e a cada renovação elas são refeitas de acordo com o contexto. Sobral, Sousa e Jimenez (2009) fazem uma boa síntese do que se constituiriam as seis metas, apresentando-as de uma forma clara, concisa e acessível:

As metas e estratégias se constituem em: incrementar a assistência e a educação na primeira infância, garantindo maior acesso à educação primária; especialmente para crianças pertencentes a minorias étnicas, vulneráveis e desfavorecidas; assegurar que todos os jovens e adultos tenham suas necessidades de aprendizagem satisfeitas; atingir em 2015, 50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos e igualdade entre os gêneros em educação; melhorar a qualidade da educação, de modo que resultados de aprendizagem mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida (SOBRAL, SOUSA, JIMENEZ, p.179 2009)

Refletindo sobre o programa, Torres (2001), argumenta que o EPT talvez tivesse encolhido, quando em 2000, na renovação do programa em Dakar, passa a considerar não mais a universalização da educação básica, mas sim a universalização da educação primária. A autora questiona que se cumpra propósitos complexos a curto prazo, externando problemas do programa com relação a condições e desafios reais de implementação e alcance dos objetivos a que os Estados se propõem. Então poderíamos concluir que a ineficiência em alcançar as metas dentro do prazo estabelecido se daria em função do EPT não observar adequadamente a realidade e propor objetivos que não serão atingidos.

O Marco de Ação de Dacar, ocorrido no ano 2000, faz parte de uma série de conferências mundiais para educação, ocorridas desde o início da década de 1990, que provocaram e continuam provocando um conjunto de drásticas mudanças no sistema educacional dos países do capitalismo periférico (SOUZA, JIMENEZ E SOBRAL, 2010). Dessa forma, podemos compreender o Marco de Ação como uma continuidade do programa que revisitará as metas propostas em Jomtien, assinalando os avanços e dificuldades encontrados por parte dos países em progredir no sentido das metas. Assim sendo, será possível observar alguns ajustes do programa, além de serem reafirmadas as metas, já que através da avaliação averiguou-se que muitos dos países não haviam cumprido com integridade os seis objetivos do EPT:

É curioso observar, contudo, que, ao mesmo tempo em que estes foram elencados como aspectos positivos, os mesmos pontos foram assinalados como temas pendentes, o que evidencia, sem sombra de dúvida, que o avanço obtido teria sido tão inexpressivo, que os mesmos problemas constatados em Jomtien ainda se constituíam um imenso desafio para as nações periféricas, a ponto de, como acima citado, empurrar-se por mais 15 anos, a solução desses problemas. (SOBRAL, SOUSA, JIMENEZ, 2009 p.178)

É também interessante levar em consideração que o engajamento dos organismos para alcançar os objetivos é diferente quando se trata de uma Declaração, que carrega um peso político, de um tratado internacional que é munido de autoridade jurídica. Talvez seja por se tratar de uma declaração que não se leve com tanta seriedade os objetivos dentro do prazo, ou como levantado por Torres (2001), trata-se de processos complexos demais para um prazo curto demais.

Além de propor objetivos, havia o desafio relativo à sua viabilização, que poderiam ser feitos com a geração de políticas de apoio no campo econômico, social e cultural. A partir da mobilização de recursos financeiros, públicos, privados e voluntários que organismos de financiamento como Banco Mundial, PNUD, UNICEF e OCDE se fazem pertinentes ao EPT, exercendo esse papel através de concessões de financiamentos (empréstimos) ou doações para a execução das políticas desenvolvidas para implementação dos objetivos.

A seguir, serão apresentados brevemente os organismos internacionais PNUD, UNICEF E OCDE, devido as suas contribuições e parceria ao programa EPT. A apresentação do BM será na seção seguinte, em razão de sua relevância para o trabalho, havendo então, a necessidade de maior aprofundamento sobre os desdobramentos do BM desde sua constituição.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi fundado em 1966, orientado pela visão de apoio aos países na erradicação da pobreza, redução das desigualdades e a exclusão social:

O PNUD, atua em 170 países e territórios, tem a constante missão de alinhar seu trabalho às necessidades do país, colaborando no desenvolvimento de políticas, habilidades de liderança, capacidades institucionais, resiliência e, especialmente, erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusão social. (PNUD, 2018)

Compreendendo a missão do PNUD, se esclarece então o motivo do mesmo ser um global *player* no EPT. A sua razão de ser converge em vários pontos com o

programa, principalmente na questão da exclusão social, já que o programa apoia a inclusão pela via da educação, ou seja, entende que a exclusão social pode ser resolvida com políticas voltadas para a expansão da educação para todos os cidadãos do mundo.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), surge em 1961 e atualmente tem como associados 36 países. A OCDE tem a missão de promover políticas que resultem numa melhoria de bem-estar econômico e social das pessoas de todo mundo. Através de um fórum de comparação de políticas os governos trabalham conjuntamente para resolver problemas comuns, levando em consideração vários fatores e um deles é a educação:

A OCDE oferece um fórum no qual os governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. Trabalhamos com os governos para entender o que impulsiona as mudanças econômicas, sociais e ambientais. Medimos a produtividade e os fluxos globais de comércio e investimento. Analisamos e comparamos dados para prever tendências futuras. Estabelecemos padrões internacionais em uma ampla gama de coisas, desde agricultura e impostos até a segurança de produtos químicos (OCDE, 2018).¹⁵

Agora que já nos inteiramos sobre as principais funções exercidas pela OCDE, fica mais claro compreender a sua participação e engajamento no EPT. A OCDE é um fórum de cooperação visando o bem-estar econômico e social, então é compreensível que ele participe de programas educacionais, visto que o EPT compreende a educação como uma via para o desenvolvimento e de melhorias sociais.

O Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) desponta em 1946 num processo conjunto ao do surgimento da UNESCO. No entanto, diferentemente da UNESCO, sua atividade fim naquele período era de apoio emergencial as crianças nos pós II Guerra Mundial. Hoje a atuação da UNICEF se dá em outro viés, promovendo os direitos das crianças e adolescentes ameaçados pela fome e doenças, ou seja, hoje a atuação da UNICEF se dá por todas as partes do mundo,

¹⁵ No original: “The OECD provides a forum in which governments can work together to share experiences and seek solutions to common problems. We work with governments to understand what drives economic, social and environmental change. We measure productivity and global flows of trade and investment. We analyse and compare data to predict future trends. We set international standards on a wide range of things, from agriculture and tax to the safety of chemicals.”

sendo seus projetos financiados das mais variadas formas, inclusive pela doação da sociedade civil:

Os primeiros programas da UNICEF forneceram assistência emergencial a milhões de crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. Com a reconstrução da Europa, alguns países decidiram que a missão da UNICEF estava cumprida. No entanto, as nações mais pobres argumentaram que as Nações Unidas não poderiam ignorar as crianças ameaçadas pela fome e pela doença em outros países. (UNICEF, 2018)

Sendo a UNICEF um órgão da ONU assim como a UNESCO, é certo que o engajamento coletivo das duas no EPT está na busca de garantir a educação de qualidade para todas as crianças e adolescente, seguindo o que é proposto nos seis objetivos norteadores do programa. E além disso, a UNICEF poderá atuar como um organismo financiador para o cumprimento dessas propostas.

Bernussi (2014), levanta a questão da distinta visão que essas organizações internacionais possuem sobre a educação. Afirma então que o BM, FMI e OCDE, instituições neoliberais, costumam ver a educação do ponto de vista econômico e defensores da teoria do capital humano. Já UNESCO e UNICEF, costumam compreender a educação como um direito humano, onde esta ferramenta auxilia o indivíduo em sua participação social.

A contribuição da visão da Bernussi (2014) com relação à diferenciação da visão das organizações para educação é bastante relevante, pois essa diferença vai fazer com que os enunciados dessas organizações sobre o EPT em muitos momentos sejam divergentes, e até mesmo o que será defendido por eles dentro das evoluções que os programas fazem.

Nesses trinta anos de EPT, o BM já teve mais capacidade de governabilidade que a UNESCO sobre o programa, ou seja, refletindo uma agenda neoliberal para educação. Uma agenda neoliberal para educação resultaria em uma educação voltada ao mercado, com a educação com menor nível de intervenção estatal, privatização do ensino, descentralização das decisões e prestação de contas do que está sendo feito. Isso diverge de várias formas sobre a razão de ser do EPT, pois mesmo que o programa disserte sobre a divisão de governabilidade da educação ela não exime o estado de responsabilidade sobre isso, e numa agenda neoliberal acaba por desresponsabilizar o estado sobre um direito garantido universalmente.

Há múltiplas formas para interpretar o EPT, sejam pelo viés das instituições internacionais, das organizações internacionais, dos regimes internacionais e até mesmo com a lente da governança global. No entanto a definição apresentada por Bernussi (2014), para explicar o EPT é bastante pertinente.

Dessa forma, o EFA está implicitamente fornecendo o receituário político. Em outras palavras, está dizendo ao mundo com que insumos (inputs) os países devem se preocupar quando estiverem elaborando suas políticas educacionais, para que sua presença e combinação atinja o resultado (output) desejado da aprendizagem universalizada. (BERNUSSI, 2014, p. 54)

No entanto cabe pensar que a articulação desses países em encontrar alternativas para as propostas do Programa Educação Para Todos (EPT), muitas vezes implica em exportar o seu modelo educacional para os países que se encontram em desvantagem no sistema internacional, o que não necessariamente é interessante para estes países, visto que cada Estado tem suas peculiaridades e a educação deve ser moldada à cultura e às demandas destes.

Nessa seção examinamos o surgimento do EPT e como ele forma suas redes, quais são seus governadores e como eles convergem para que se tornem parceiros na formulação das políticas educacionais internacionais. Destacamos também seus principais objetivos e a maneira que eles impactam nas políticas domésticas.

3.2 O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NO EPT

Apresentado o programa e os principais organismos internacionais envolvidos com a sua difusão, cumpre agora analisar de que forma o Banco Mundial passa a se tornar um governador global para a educação, substituindo, na prática, a UNESCO como principal promotor da agenda da educação no âmbito internacional, utilizando, para tanto, o programa Educação para Todos.

A participação do Banco Mundial no EPT é o resultado da crise que a UNESCO passou na década de 1970 até a instituição do EPT. Por ser um organismo não governamental, o orçamento da UNESCO depende em maior parte da doação de verba por parte dos Estados. Assim na recessão econômica dos anos de 1970, ocorrida pelo conhecido “Choques do petróleo”, o orçamento da UNESCO ficou comprometido. Outros processos políticos também contribuíram para travar o papel

da UNESCO no sistema internacional. Na década de 1980 os EUA e o Reino Unido deixam a UNESCO e assim o orçamento que já vinha comprometido desde o choque do petróleo despencou mais ainda, criando uma situação bastante alarmante. Antes do início da crise da UNESCO o Banco Mundial já estava em cooperação financeira com a organização, mas foi na Declaração do Educação para Todos que essa cooperação passou a se aprofundar, conjuntamente com a reorientação da UNESCO (BERNUSSI, 2014). Então a descredibilidade que a UNESCO passou naquele período contribuiu para a entrada do BM no EPT, reafirmando a UNESCO no sistema internacional, ainda havia a necessidade de um novo projeto relevante e um novo projeto relevante não ocorreria sem grandes financiamentos.

A difícil tarefa de consolidar a UNESCO como um governador global para educação carrega impasses, tanto é que num curto período de tempo foi perdendo seu espaço e dando lugar a outros organismos internacionais também ditarem regras da política educacional internacional. Esses novos organismos que vão ganhando destaque na política internacional são anteriormente ligados ao desenvolvimento, eles surgem para isso e seguindo numa lógica que a educação poderia ser uma alavanca para o desenvolvimento, faz bastante sentido que eles tenham interesse em participar da formulação destas políticas.

As atividades da UNESCO foram rapidamente ofuscadas pela emergência de um novo conjunto de governadores da EPT, prontos para canalizar recursos de países ricos diretamente para atender às crescentes demandas educacionais dos países em desenvolvimento. Em meados da década de 1960, praticamente todos os países industrializados apoiavam o desenvolvimento educacional por meio de um programa bilateral de assistência ao desenvolvimento em rápida expansão[...]. (MUNDY, 2010 p.338, tradução nossa)¹⁶

Além disso, há a questão da relação conflitiva da UNESCO com os EUA, a agência para educação, ciência e cultura da ONU sempre foi vista de uma forma negativa pelos EUA, em função de seu caráter delineado fortemente para a cooperação, onde incorporava Estados a sua estrutura independentemente de serem

¹⁶ No original: *UNESCO's activities were thus quickly overshadowed by the emergence of a new set of EFA governors, ready to channel rich country resources directly to meet developing countries' growing educational demands. By the mid-1960s, virtually every industrialized country supported educational development through a rapidly expanding bilateral development assistance program [...].*

aliados ou não dos norte-americanos. Fortes críticas eram feitas à UNESCO por parte dos EUA, sendo considerada uma agência de esquerda dentro da estrutura da ONU (PRONKO, 2015). Essa relação conflitiva, marcada por contradições na década de 1970, de certa forma colocou a UNESCO e o BM em contraposição uma a outra com respeito as políticas educacionais, justamente porque os EUA optaram por canalizar seus investimentos educacionais no BM.

Embora houvesse uma cooperação de caráter financeiro entre as duas agências, elas não estavam ordenadas no que diz respeito do que se promoveria no campo internacional da educação (PRONKO, 2015). Então, devido ao que os EUA entendiam como conflito de interesses, há que se entender que o declínio da UNESCO foi fomentado e articulado pelo governo norte-americano, devido a visão não positiva da agência. Esse desgosto norte-americano pela agência era fomentado por vários motivos, o reconhecimento da OLP (Organização para a Libertação da Palestina); a condenação de Israel em função de sua atuação regional; o diretor geral da UNESCO era Amadou-Mahtar M'Bow, encarado como representante do Movimento dos Países não-alinhados (PRONKO, 2015), ou seja, atitudes que para o contexto internacional daquele período, seria e foi inaceitável para os EUA, tendo como resultado o encabeçamento do declínio da UNESCO como principal governador global para educação e ascensão do BM como principal ator no campo.

Mesmo não alinhadas com relação ao caráter da política educacional que seria difundida no período, pelos próximos anos a UNESCO e o BM tentarão aprofundar a sua cooperação e isso resultará de certa forma no importante papel que o BM desempenhará no EPT:

[...]na década de 1980, o processo de neoliberalização se encontrava em pleno desenvolvimento, tanto nos países centrais quanto na periferia do capitalismo, e a nova agenda mundial redefinia os rumos das orientações estratégicas dos organismos internacionais para a educação. Nesse novo contexto, a estratégia de “assalto à pobreza” se reconfigurava com base nos imperativos da reforma do Estado e na abertura das economias periféricas ao mercado mundial. Assim, a promoção da educação básica ganhava novos contornos, transformando-se, posteriormente, na estratégia da “Educação para Todos” [...] (PRONKO, 2015, p.96).

Compreendida a forma como o BM torna-se um parceiro da UNESCO e conseqüentemente um *player* do EPT, seguiremos esse trabalho transcorrendo pelo seu histórico afim de vislumbrar quando o banco deixa de ser prioritariamente uma

agência de financiamento da reconstrução da Europa e passa a se interessar pela educação, se tornando então um dos grandes governadores globais para a educação nos dias atuais:

[...]a partir dos anos 1980, o Banco Mundial passou a participar de forma mais ativa na definição de agenda educacional no âmbito internacional, através da concessão de empréstimos e de investimentos, dirigidos a infraestrutura escolar e projetos de capacitação de professores (BERNUSSI, 2014, p. 16).

Bernussi (2014) afirma que a orientação inicial do BM para a recuperação e o crescimento econômico no pós-guerra molda a relação do banco com a educação, então, em 1960, o banco reorienta sua atuação para uma linha de ajuda aos países, de maneira que eles pudessem desenvolver-se economicamente através de políticas públicas e de infraestrutura resultando no desenvolvimento individual ou coletivo. Heyneman (2007) afirma que a reorientação do BM nos anos de 1960 se deu em função da sua perda de funcionalidade para a reconstrução da Europa, pois esta já estava reconstruída, sendo então necessário encontrar outras formas de atuação para o Banco, e essa nova forma seria dando prioridade para novos países emergentes que necessitavam de desenvolvimento. O setor que passou a receber mais políticas públicas foi o da educação, e poderemos observar uma crescente atuação do BM até os dias atuais focada na educação.

De acordo com Heyneman (2007), a direção do BM era clara no sentido que a cada nação era necessário a expansão de seu comércio e indústria, e isso requiritava uma infraestrutura eficaz, para isso a mão de obra técnica importada de outros países sairia um tanto custosa em termos de valores e então se teria a necessidade de investimento na educação, questionando para que importar se podemos capacitar internamente:

Originalmente, seus empréstimos ajudaram a reconstruir países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Com o tempo, o foco mudou da reconstrução para o desenvolvimento, com forte ênfase em infraestrutura, como barragens, redes elétricas, sistemas de irrigação e estradas. (BANCO MUNDIAL, 2018, tradução nossa).¹⁷

¹⁷ No original: “Originally, its loans helped rebuild countries devastated by World War II. In time, the focus shifted from reconstruction to development, with a heavy emphasis on infrastructure such as dams, electrical grids, irrigation systems, and roads.”

Contudo, é interessante observar que, ao buscar a história e objetivos do BM em seu próprio site, percebe-se que ele não se entende como um governador global para educação. A educação em sua sessão de histórico é citada somente uma vez, isso se dá, pois, a educação é vista como uma política pública para o seu principal objetivo: erradicação da pobreza extrema:

E a fundação da Associação Internacional de Desenvolvimento em 1960 colocou maior ênfase nos países mais pobres, parte de uma mudança constante em direção à erradicação da pobreza, tornando-se o principal objetivo do Grupo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2018, tradução nossa).¹⁸

No entanto Bernussi (2014), compreende a atuação do BM na educação como uma forma de gerar capacitação técnica sendo um meio para alcançar seu fim: superar o subdesenvolvimento.

Em seu artigo, Pronko (2015) relata que alguns trabalhos recentes apontam o BM como uma instituição com um maior caráter ideológico do que propriamente de financiamento. Diferentemente da UNESCO, que em muitos momentos de sua história foi vista como uma organização de cooperação, se afastando da ideia de uma agência neoliberal que representava somente os interesses de países centrais, principalmente quando passa a aceitar alguns países que não são bem quistos pelos EUA e acaba criando algumas contradições internas e perdendo parte de seus investidores, o BM é difusor de ideias neoliberais para os Estados.

Heyneman (2007) afirma que o banco é um forte difusor de reformas políticas neoliberais que incidem sobre o papel dos estados que o mesmo financia, assim estes se convertem em destinatários passivos de sua agenda neoliberal. Agenda essa que reflete inclusive nas políticas educacionais que serão projetadas pelos Estados.

Analisando os trabalhos dos autores citados acima, como Heyneman (2007), Pronko (2015), Mundy (2010), verificamos que eles discorrem sobre a atuação e histórico do BM na construção da agenda educacional, é possível encontrar autores que convergem com relação ao momento de inserção do BM no campo. Estes afirmam

¹⁸ No original: “*And the founding of the International Development Association in 1960 put greater emphasis on the poorest countries, part of a steady shift toward the eradication of poverty becoming the Bank Group’s primary goal.*”

que a inserção do banco se deu na década de 1960, com a criação de um departamento especializado em Educação dentro do próprio BM. Como já apresentado anteriormente, a primeira linha de investimento educacional do banco em conjunto com a OCDE e IDA (Associação de Desenvolvimento Internacional) foi na educação técnica para gerar mão de obra, no entanto influências desses agentes empurram os olhares do banco para outros níveis educacionais. Mundy (2010), disserta sobre esse histórico de inserção, na década de 1970, ambas as organizações encontraram na educação básica pontos de interesses que os fizeram voltar seus financiamentos para aquele nível, se utilizando de uma abordagem de necessidades básicas, mas ao final da década de 1970 esse interesse pela educação básica será ofuscada pelas políticas de ajuste estrutural.

A medida que os empréstimos estruturais se expandiam tendo como objetivo reduzir os custos com setor público, a esfera da educação pública se torna um alvo natural dos empenhos de reforma do banco mundial no setor público, alimentando a expansão e autoridade técnica do banco no setor. Isso resultará na consolidação do BM nos anos 1980 como o maior governador global na esfera educacional, que em contraste com a UNESCO, estava com um orçamento e capacidade técnica muito superior à organização que no passado foi o principal governante global do tema (MUNDY, 2010). No entanto, na Conferência de Jomtien também se teceu críticas a essas reformas estruturais promovidas pelo BM na década de 80, tendo como indicativo para essas críticas a estagnação do acesso à educação em países periféricos:

Grande parte da conferência foi gasta debatendo a causa das reversões ou estagnação nas taxas de acesso à educação nos países em desenvolvimento mais pobres, com críticas particularmente acirradas aos programas de ajuste estrutural apoiados pelo Banco. (MUNDY, 2010, p.341-342, tradução nossa)¹⁹

Conforme ocorrem essas mudanças de redirecionamento da orientação dos espectros educacionais que o BM vai empenhar esforços, Sobral, Sousa e Jimenez (2009), apontam acontecimentos que vão fortalecendo o banco como principal

¹⁹No original: “*Much of the conference was spent debating the cause of the reversals or stagnation in rates of access to schooling in the poorest developing countries, with particularly acrimonious criticisms targeting Bank-supported structural adjustment programs.*”

governador global para educação. As autoras afirmam que a UNESCO perde sua função destacada na educação mundial em 1984, pela perda de financiamento dos EUA, resultado das contradições já antes citadas, e acaba dando espaço para o BM dominar a esfera educacional naquele período.

O BM ao direcionar seus interesses para a educação básica, será bastante enfático em suas proposições de investimentos para a melhora deste setor específico, utilizando ela como uma política internacional a ser difundida e aplicada na esfera doméstica dos países. A educação é compreendida pelo Banco como um instrumento de desenvolvimento afim de superação da pobreza, e essa política é transposta nos anos 1990 para a necessidade da universalização da educação básica para todos como o caminho.

Dessa forma, se pode observar que o Banco Mundial vai convergindo cada vez mais com a política educacional proposta pelo Educação para Todos e também com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que claramente norteia os princípios do EPT. Essa inclinação de aproximação das ideias do banco com o EPT é que, de certa forma, acabará delineando as políticas educacionais propostas pelo banco dali em diante, mesmo que essas não sejam proposições do EPT.

Bernussi (2014) levanta essas mudanças na política do BM que apontam o alicerçamento das políticas nos princípios do EPT: i) estímulo aos países destinarem um maior volume de recursos públicos à educação básica, sendo responsável por conferir maiores benefícios sociais e econômicos; ii) melhoria da qualidade e eficiência da educação, sendo a qualidade da educação resultado dos investimentos na educação em áreas como materiais didáticos, capacitação de professores, bibliotecas.

Pronko (2015) indica em seu estudo que no ano de 1997 há outro ponto de inflexão na reorientação da estratégia de atuação do BM no campo educacional. Por meio da análise do relatório de 1997 intitulado “O Estado em um mundo em transformação”, a autora afirma que o BM se preocupou em redimensionar o papel do Estado diante desse mundo em transformação. Como estratégia, o documento une duas proposições com relação ao papel do Estado: “Para isso, foi definida uma dupla estratégia: a) ajustar a função do Estado à sua capacidade; e b) aumentar a capacidade do Estado, “revigorando” as instituições públicas (PRONKO, 2015)”. Então as novas diretrizes que orientariam o papel do Estado proposto pelo BM deixava

nas entrelinhas o fomento de uma nova parceria para a educação: a parceria público-privada:

[...]o BM afirma que não é preciso que o Estado seja o único provedor de serviços básicos, abrindo as portas para provedores privados competitivos em atividades até agora reservadas ao setor público. Assim, Estado e mercado não precisam ser considerados antagônicos na administração da sociedade, sendo a privatização a saída mais óbvia para esse processo. A reforma do Estado, definida no documento em suas orientações estratégicas, passa a ser a única saída das nações para se adequarem às novas condições mundiais. (PRONKO, 2015, p.98).

Então, a reorientação do BM também poderá ser contraditória com os princípios do EPT, que atribui aos governos a responsabilidade de fomentar educação de qualidade para todos. Considerando-se que, o BM, é um ator ativo do programa, que em muitos momentos se sobressaiu a UNESCO no EPT, então ele teria capacidade de influenciar as diretrizes do programa no sentido da parceria público-privado para a educação, que de acordo com sua nova reorientação, a parceria público-privada poderia extrair o que há de melhor nas duas esferas. Pronko (2015), sustenta que as parceiras público-privadas seriam a alternativa melhor aceita à privatização direta dos serviços educacionais, de forma que a privatização estava sendo difundida aos países periféricos como forma de equilibrar o aparelho estatal, mas quando relacionada a áreas sociais acabou por gerar um certo nível de conflito.

Mundy (2010), afirma que os esforços produzidos pelos governadores globais na arena da educação não foram coordenados em função do distinto caráter de cada um desses governadores, armando tensões entre os programas de liberalização do Banco e os modelos de desenvolvimento humanos difundidos pela ONU. Assim, Mundy concluiu que os esforços não foram coordenados, pois cada um deles optou por atuar no campo de acordo com seus princípios. Então, é possível reiteirar que o não alinhamento dos esforços gera nova demanda para a transformação da agenda, sendo proposta na maioria das vezes pelo BM. Essas proposições da transformação da agenda do EPT pelo BM, na maioria das vezes, reafirma a questão da parceria público-privada, gerando contradições internas no programa, pois nem todos os principais atores ativos concordam com essa mudança de diretriz:

A maioria desses aspectos mais debatidos da nova agenda da EPT se origina do Banco Mundial e reflete o contínuo apoio da organização à reorganização doméstica da educação pública para acomodar um papel ampliado para o

setor privado e mecanismos de governança semelhantes aos de mercado. Oficialmente, um grupo significativo de governadores se opõe a essa reinterpretação da EPT (incluindo as organizações da ONU, a União Europeia e muitos atores não-governamentais). No entanto, esses mesmos governadores concordaram em permitir que o Banco liderasse a Iniciativa FastTrack, que define os padrões que guiam os esforços internacionais de EPT, incluindo aqueles que direcionam o financiamento crescente e cada vez mais coordenado da EPT de doadores bilaterais (MUNDY, 2010, p.350, tradução nossa).²⁰

O BM soube articular muito bem sua consolidação como principal governador para educação e ganhou destaque dentro da arena do EPT, inclusive utilizando-se do programa como uma fonte de legitimidade mesmo quando recebia críticas, inclusive dos seus principais apoiadores:

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a EPT também atua como uma importante fonte de legitimidade para o Banco Mundial, em um momento em que suas atividades e razão de ser têm sido muito criticadas tanto pela direita quanto pela esquerda. No passado, o Banco estava muito hesitante em se comprometer com metas para as quais o financiamento ainda não havia sido garantido. Mas é exatamente isso que o presidente Wolfensohn fez em 2000, quando prometeu que o Banco garantiria que nenhum país com um plano confiável para alcançar a EPT falhasse por falta de recursos adequados. (MUNDY, 2010, p.350, tradução nossa)²¹

No decorrer dessa seção do trabalho, foi possível identificar que a posição do Banco Mundial como principal governador global para educação é cerceada de contradições. O Banco é um grande coordenador das políticas educacionais a nível global, tendo assim capacidade de influenciar até mesmo as diretrizes do EPT, em que seu papel deveria ser secundário, seguindo a UNESCO que foi a grande precursora do programa.

²⁰ No original: “Most of these more debated aspects of the new EFA agenda originate from the World Bank and reflect the organization’s continued support for the domestic reorganization of public education to accommodate an expanded role for the private sector and market-like mechanisms of governance. Officially, a significant group of governors opposes this reinterpretation of EFA (including the UN organizations, the European Union, and many nongovernmental actors). Yet these same governors have agreed to allow the Bank to lead the Fast Track Initiative, which sets the standards and benchmarks that guide international EFA efforts, including those directing the rising and increasingly coordinated EFA funding from bilateral donors.”

²¹ No original: At the same time, it is important to recognize that EFA also acts as an important source of legitimacy for the World Bank, at a time when its activities and raison d’être have been hotly criticized by both right and left. In the past, the Bank was very hesitant about committing itself to goals for which funding had not already been secured. But this is exactly what President Wolfensohn did in 2000, when he promised that the Bank would ensure that no country with a credible plan for achieving EFA would fail for want of adequate resources.

3.3 DIFUSÃO DAS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL

No decorrer desse trabalho observamos que organismos internacionais tem a capacidade de elaborar políticas educacionais e difundi-las para o campo doméstico. No caso do Brasil é possível ver isso com bastante clareza, como por exemplo na Lei de Diretrizes e Bases brasileira de 1996, onde podemos encontrar princípios do EPT como norteadores da lei:

[...]os organismos internacionais promovem novas políticas educacionais e influenciam o conteúdo dos debates nacionais acerca da educação. Isso gera uma capacidade de iniciar mudanças na política nacional de educação (policy), seja através de uma alteração nos objetivos globais que norteiam as políticas educacionais ou das técnicas e instrumentos utilizados para atingir esses objetivos. Isto posto, as organizações são capazes de alterar a própria natureza da política de educação doméstica (politics), ou seja, o processo de decisão em matéria educacional e a natureza de procedimentos, formais e informais, que são seguidos pelos entes nacionais para chegarem a decisão. (BERNUSSI, 2014, p.11)

Buscamos compreender de que maneira o Banco Mundial se consolidou como um dos principais governadores globais para educação, incluindo nessa análise o Educação para Todos, que faz parte desse percurso traçado pelo Banco.

Em consonância à crise estrutural do capital ocorrida na década de 1970, organismos internacionais passam a promover políticas de ajustes socioeconômicos nos países periféricos, atribuindo à educação um papel importante de corrigir os problemas contemporâneos, para isso germinará o EPT, propondo uma agenda educacional para aqueles países:

Partindo desta lógica, destacamos o papel do Banco Mundial, instituição financeira internacional, que passa a determinar e a controlar a educação dos países pobres, dentre eles o Brasil, interferindo desde a concepção do paradigma da economia do conhecimento até a elaboração da política educacional dos países periféricos por meio do pacto de Educação para Todos que atrela o cumprimento das metas da educação básica à diminuição da pobreza extrema mediante a implantação de amplas reformas educacionais. (PAIVA; SEGUNDO, 2015, p.2)

A capacidade adquirida pelo Banco Mundial de ordenar as políticas educacionais, de acordo com sua ideologia ²²e seus interesses muito em função do EPT, vai dar espaço para que ele faça alusão às regras da política educacional interna de países periféricos que sejam tomadores de empréstimos do Banco. Assim, no caso brasileiro, o aprofundamento da aproximação com Banco Mundial muito se dará em função do EPT. No entanto, os desdobramentos dessa relação resultarão em muitos documentos endereçados diretamente ao Brasil, sendo eles propostos pelo BM.

O Brasil, que teve boas taxas de crescimento dos anos 2000 em diante, escapando da crise mundial de 2008, experimentou a partir de 2014 o início de uma recessão econômica (FILHO, 2017). Ao final de 2014 a economia brasileira se encontrou em verdadeiro colapso, com o crescimento quase estagnado, o poder de compra da população em decréscimo e a crescente onda de críticas à então presidenta Dilma Rousseff.

A partir do segundo trimestre de 2014 o ritmo de crescimento entra em colapso. No segundo trimestre desse ano, o PIB apresenta uma queda de 0,33% na comparação com o mesmo período de 2013. O ritmo de decréscimo se acelera no terceiro trimestre para 0,58% na comparação com o 2013/T3 (OREIRO, 2017, p.76)

O aprofundamento da crise econômica e o contexto das contradições internas terá como resultado o *impeachment* da presidenta brasileira, sendo ela substituída pelo presidente Michel Temer. Temer em busca do equilíbrio fiscal solicitou uma análise da eficiência dos gastos públicos brasileiros ao BM.

Ao final do ano de 2017, o BM entregou o relatório solicitado por Temer, sendo ele intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”. Esse documento fez uma análise dos gastos públicos brasileiros e também de onde surgiram os problemas fiscais, apresentando então soluções para estes. De acordo com o relatório, “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal. Esta é a principal conclusão deste estudo, que analisa as raízes dos

²² O termo ideologia é usado com o significado de doutrina destinada a produzir uma ação, uma interpretação de realidades que serve como um guia de ação. Ideologias podem estar limitadas em escopo, por exemplo, para a educação e o desenvolvimento econômico ou o papel das organizações internacionais na política internacional, assim como interpretações abrangentes da mudança histórica (BERNUSSI, 2014).

problemas fiscais recorrentes do Brasil e apresenta opções para sua solução” (2017). Apóia também a emenda constitucional do teto de gastos instituída no final de 2016, que corta investimento em saúde e educação por vinte anos, refletindo um típico ajuste neoliberal na política brasileira:

A agenda neoliberal na educação reflete as políticas econômicas neoliberais, [...], através de mercantilização da educação. Dessa forma, as políticas neoliberais na educação defendem uma intervenção estatal limitada, a privatização do ensino, a descentralização da tomada de decisão, e uma forte ênfase na produção de testes e na prestação de contas. (BERNUSSI, 2014 apud²³ HILL, 2003, p.18).

O relatório diagnostica várias áreas das finanças brasileiras em que compreende que o Brasil gasta mais do que tem, a que aqui nos interessa é a seção do relatório que trata da educação, isso porque ela apresenta o que viemos embasando por todo esse trabalho, o BM como um governador global para educação e suas políticas liberalizantes para o campo. Além disso, as soluções propostas pelo Banco são as mesmas, se não bastante similares com o que o Banco vem difundindo desde que emergiu como o mais relevante organismo internacional para educação. Essa seção abrange a educação básica e superior. A educação básica nesse trabalho foi considerada como disposto na LDB/1996, que considera a Educação Básica a seguinte composição: educação infantil (creche para crianças até 3 anos idade e pré-escolar 4 a 5 anos de idade), ensino fundamental (início com 6 anos de idade e duração de 9 anos regulares) e ensino médio (duração de 3 anos, após o fim do ensino fundamental).

O documento afirma que os gastos públicos com universidades federais são elevadíssimos e que um aluno da universidade pública custa em média três vezes mais de que um aluno de universidade privada, apontando que o valor agregado entre esses dois tipos de universidade seja similar. Isso mostra que a análise do BM está atendendo somente os seus preceitos ideológicos e de sinalização para a mercantilização da educação, visto que as universidades brasileiras em ranking internacional de melhores universidades do mundo, conta com diversas universidades

²³ HILL, D. “Global neo-liberalism, the deformation of education and resistance”. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 1 (1), 1-33, 2003

federais ou estaduais, ou seja, de caráter público, contra somente uma universidade privada dentre as mil primeiras posições.

Um exame atento deste capítulo nos permite afirmar que há crassos erros conceituais, inferências sem comprovação e conclusões absurdas que beiram a irresponsabilidade. As análises realizadas pelo Banco Mundial possuem cunho absolutamente economicista e não consideram, em nenhum momento, a complexidade da sociedade brasileira que apresenta uma das maiores desigualdades sociais do mundo. (AMARAL, 2017, p.1)

De acordo com o site “*The World University Ranking*”, um ranqueador das universidades de todo mundo, com experiência há cinco décadas em avaliações de qualidade das Universidades contraria o relatório do BM. Dessa maneira, com uma consulta ao *The World University Ranking* produzimos o seguinte quadro:

Quadro 2: Ranking de qualidade das Universidades Brasileiras.

Classificação Mundial	Classificação Brasil	Universidade	Nº Total de Estudantes
251-300	1	Universidade de São Paulo (USP)	82962
401-500	2	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	27936
601-800	3	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	44108
601-800	4	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	55109
601-800	5	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	47931
601-800	6	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	13520
601-800	7	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO)	15415
801-1000	8	Universidade de Brasília (UnB)	52039
801-1000	9	Universidade Federal do ABC (UFABC)	14320
801-1000	10	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	32614

Fonte: Adaptado de *The World University Ranking*

A partir da análise dos dados apresentado pelo “*The World University Ranking*”, recortando as 1000 primeiras universidades avaliadas, podemos encontrar 10 universidades brasileiras ranqueadas entre as posições 251-1000 e nesta só consta uma única universidade privada. Sendo assim, as afirmações que o BM disserta em seu relatório sobre o valor agregado das universidades públicas e privadas serem semelhantes não se confirma.

Além disso, o relatório compara também os gastos totais, ou seja, incluindo educação básica e superior, entre o Brasil e alguns países da Europa na educação, como Itália e Espanha, não levando em consideração que esses países em território e densidade demográfica são menores do que o Brasil, então é natural que os gastos desses países sejam menores que o gasto brasileiro. Amaral (2017) constrói uma tabela baseada nos dados da Agência de Inteligência Americana (CIA) e do próprio BM mostrando os valores aplicados por estudantes nos países membros do OCDE. Salienta-se que o Brasil não faz parte da OCDE e consta na tabela somente para comparação:

Primeiramente, é importante ressaltar que o Banco Mundial utilizou o Produto Interno Bruto (PIB) como indicador para comparar os investimentos em educação em diversos países. Assim, concluiu que o Brasil investiu cerca de 6% do PIB, enquanto países da OCDE investiram cerca de 5.5% do PIB. Ocorre que, para este tipo de comparação, o ideal seria utilizar o indicador de investimento educacional per capita, uma vez que este índice confere resultados mais precisos sobre como o investimento está chegando na ponta – no caso, os alunos e/ou potenciais alunos. (LOTTA, 2018)

Figura 1: Valor aplicado por estudantes matriculados, valores em US\$/PPP.

Tabela – Valor aplicado por estudante matriculado, valores em US\$/PPP (Os valores US\$/PPP são aqueles valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra – <i>Purchasing Power Parity – PPP</i>)					
País	% PIB em educação	PIB/PPP (US\$ bi)	Valor aplicado em educação (US\$/PPP)	Número de matrículas em 2014 em educação	Valor aplicado por matrícula (US\$/PPP)
Brasil	6,0	3.081,0	184,9	53.746.345	3.439,49
Austrália	5,3	1.189,0	63,0	6.350.388	9.923,33
Áustria	5,6	416,6	23,3	1.685.764	13.839,18
Bélgica	6,4	508,6	32,6	2.942.421	11.062,46
Canadá	5,3	1.674,0	88,7	-	-
Chile	4,8	436,1	20,9	4.839.513	4.325,39
Rep. Tcheca	4,1	350,9	14,4	2.077.981	6.923,50
Dinamarca	8,6	264,8	22,8	1.513.888	15.042,59
Estônia	4,8	38,9	1,87	215.086	8.687,87
Finlândia	7,2	225,7	16,3	1.390.540	11.686,40
França	5,5	2.699,0	148,5	15.108.534	9.825,24
Alemanha	4,9	3.979,0	195,0	15.200.566	12.826,56
Grécia	4,1	290,5	11,9	2.135.361	5.577,75
Hungria	4,2	267,6	11,2	1.910.466	5.882,96
Islândia	7,8	16,2	1,26	-	-
Irlanda	5,3	322,0	17,1	1.166.555	14.629,40
Israel	5,9	297,0	17,5	2.508.786	6.984,65
Itália	4,2	2.221,0	93,3	10.977.905	8.497,25
Japão	3,8	4.932,0	187,4	20.685.190	9.060,40
Coréia do Sul	4,6	1.934,0	89,00	10.903.460	8.159,24
Luxemburgo	4,1	58,7	2,41	98.992	24.328,63
México	5,2	2.307,0	120,0	35.837.809	3.347,41
Holanda	5,6	870,8	49,0	3.308.654	14.738,56
Nova Zelândia	6,3	174,8	11,0	1.229.008	8.960,40
Noruega	7,4	364,7	27,0	1.315.956	20.508,13
Polônia	4,9	1.052,0	52,0	7.853.798	6.563,45
Portugal	5,3	297,1	15,8	2.070.283	7.605,87
Eslováquia	4,1	168,8	6,92	1.034.772	6.688,24
Eslovênia	5,5	68,4	3,76	407.182	9.232,36
Espanha	4,3	1.690,0	72,7	9.674.213	7.511,72
Suécia	7,7	498,1	38,4	2.454.386	15.626,60
Suíça	5,1	496,3	25,3	1.555.216	16.275,10
Turquia	4,8	1.698,0	82,0	23.005.509	3.542,80
Reino Unido	5,8	2.788,0	162,0	15.127.280	10.689,56
EUA	4,9	18.560,0	909,4	77.230.628	11.775,64

Fonte: % do PIB em educação e PIB: *The World Factbook* (www.cia.gov.br) e Número de matrículas: *The World BankData* (<https://data.worldbankdata.org>)

Fonte: AMARAL, 2017.

Ainda há afirmações que os investimentos brasileiros na educação são altos e os resultados em provas de avaliações internacionais não são tão satisfatórios quanto outros países que investem em níveis similares aos brasileiros. O estudo do BM utilizou o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) para gerar tais afirmações sobre a qualidade da educação brasileira. Comparativamente o

documento do BM declara que países que investem menos na educação que o Brasil obtém resultados similares aos dos estudantes brasileiros no PISA:

O PISA, diferentemente do IDEB, não consegue mensurar as diferenças entre os sistemas educacionais estaduais e é muito mais adequado para analisar sistemas centralizados de educação – o que não é o caso do Brasil. [...] o PISA possui características muito mais adequadas para analisar países da OCDE, do que para países em desenvolvimento. [...] em 2015 todas as provas do PISA foram realizadas por meio de computadores [...]. A realização da prova exclusivamente por computadores impacta, consideravelmente, nos resultados da prova, sobretudo para aqueles estudantes que não estão familiarizados com o uso de computadores, como é o caso de grande parte da população brasileira. (LOTTA, 2018)

A partir desses dados estatísticos apresentados pelo BM, é que é justificada por ele a proposição de políticas neoliberais para o campo da educação básica no caso brasileiro, defendendo então uma intervenção estatal menor, e incentivando parcerias público-privadas para melhoras nos níveis educacionais. Com relação a ineficiência do gasto da educação básica no Brasil elevada e em constante aumento que o relatório levanta:

Esta afirmação está suportada em uma análise que não considera nenhum outro componente da educação básica brasileira além do resultado do PISA e os recursos financeiros aplicados nesse nível educacional. Não há nenhuma consideração sobre a desigualdade brasileira, sobre a heterogeneidade cultural dos estudantes, sobre a formação educacional dos pais dos estudantes, sobre salários dos professores etc. (AMARAL, 2017, p.11)

Os resultados obtidos através do PISA e exposto pelo BM nesse relatório não deixam de ser preocupantes, mas o BM deveria fazer considerações mais pontuais em seu relatório, inclusive em função da participação brasileira no EPT, que contribuiu para a expansão das matrículas brasileiras na educação básica e é um programa que o próprio banco governa:

De qualquer forma, quando analisamos os resultados do PISA na comparação com países semelhantes (descentralizados e em desenvolvimento), é possível concluir que os resultados são preocupantes. Por isso, vale uma análise detalhada para entender as razões que estão por trás das notas brasileiras. (LOTTA, 2018)

Outro quadro elaborado por Amaral (2017), aglutina dados retirados da OCDE, sobre os investimentos aplicados por estudantes no ensino fundamental e

médio em valores US\$/PPP, que evidenciam que os investimentos brasileiros estão dentro da média, contrariando o justificado pelo BM:

Figura 2: Valores aplicados por estudante no ensino fundamental pelos países da OCDE

Tabela – Valores aplicados por estudante no Ensino Fundamental (anos iniciais) – Primary, no Ensino Fundamental (anos finais) – Lower Secondary e no Ensino Médio – Upper Secondary – 2013			
País	Primary (US\$/PPP)	Lower secondary (US\$/PPP)	Upper secondary (US\$/PPP)
Brazil	3.826	3.802	3.852
Australia	8.289	11.431	10.203
Austria	10.780	14.831	15.255
Belgium	9.957	12.267	13.020
Canada	9.130	-	12.086
Chile	4.021	4.099	4.141
Czech Republic	4.730	8.061	7.682
Denmark	11.355	11.906	10.165
Estonia	7.138	7.009	5.909
Finland	8.519	13.312	8.786
France	7.201	9.947	13.643
Germany	8.103	9.967	13.093
Greece	-	-	-
Hungary	5.435	3.994	4.439
Iceland	10.569	11.276	7.743
Ireland	8.002	10.773	10.840
Israel	6.941	-	5.831
Italy	8.392	8.797	9.174
Japan	8.748	10.084	10.459
Korea	7.957	7.324	9.801
Latvia	5.974	6.016	6.005
Luxembourg	17.959	20.076	19.473
Mexico	2.717	2.473	4.126
Netherlands	8.371	12.334	12.200
New Zealand	7.354	9.191	11.328
Norway	13.274	14.103	16.153
Poland	6.919	6.900	6.178
Portugal	7.258	9.667	10.503
Slovak Republic	5.942	5.755	5.839
Slovenia	9.121	10.085	7.872
Spain	6.956	8.303	8.729
Sweden	10.664	11.306	11.389
Switzerland	15.930	19.698	18.479
Turkey	2.894	3.337	3.914
United Kingdom	10.669	13.092	11.627
United States	10.959	11.947	13.587
Argentina	3.729	5.266	5.608
Colombia	2.074	2.728	3.117
Indonesia	1.184	918	1.070
Lithuania	5.079	4.596	5.345

Fonte: *Education at a Glance 2016*

Fonte: AMARAL, 2017.

É levantada a questão acerca das reprovações e evasões escolares que se iniciam no ensino fundamental e se aprofundam no ensino médio, mesmo com a baixa

e decrescente razão aluno-professor, que seria uma variável que geraria melhores resultados do desempenho dos estudantes. No entanto, o documento retrata o contrário que mesmo com a adequação da razão aluno-professor, a qualidade da educação não obteve melhora, e mais uma vez com isso justifica-se a ideia da parceria público-privada como forma de melhorar a eficiência educacional.

Outro elemento exposto pelo BM na ineficiência dos investimentos brasileiros na educação seria relacionado ao baixo índice de conclusão do ensino médio, visto que a grande maioria dos jovens concluem o ensino médio acima dos 19 anos, idade essa que está acima da média de países comparáveis regionais e estruturais (2017). No entanto, o BM, quando afirma isso, responsabiliza somente a educação por tal fato, não levando em consideração toda a estrutura brasileira, em que na maioria das vezes os jovens brasileiros que cursam o ensino médio já estão inseridos no mercado de trabalho, pois estão em condições de desigualdade sociais que os jovens estudantes de escolas privadas não se encontram e por isso conseguem obter sua formação de ensino médio dentro da média considerável aceita. Além disso, existe a questão geográfica, onde jovens de oriundos de regiões populares tem mais dificuldade ao acesso às escolas, que muitas vezes não se localizam no seu bairro. Enfim, propor políticas públicas e um estudo técnico que responsabilize não somente os investimentos na educação pública por esses problemas, seria mais consciente por parte do BM, à medida que ele responsabiliza a má gestão dos recursos sem olhar para o restante do contexto, implicitamente o banco atende somente a sua visão:

[...]olhando somente o PISA, como faz o documento do Banco Mundial – é responsável pelas “altas taxas de reprovação e evasão escolar”. A conclusão é, mais uma vez apresentada sem que sejam analisadas questões fundamentais da complexa realidade brasileira: desigualdade social, entrada da criança e jovem no mercado de trabalho muito cedo para contribuir com a sobrevivência da família [...]. (AMARAL, 2017, p.13)

Amaral (2017), também questiona o levantamento do alto gasto por aluno considerado pelo BM que afirma que o gasto por aluno das universidades públicas é três vezes maior que o gasto em universidade privada. A partir desse questionamento ele infere que o BM faz essa relação de forma errônea, isso se dá, pois, o Banco não distingue entre gasto por aluno e custo por aluno. O cálculo elaborado pela OCDE e utilizado pelo BM, faz o cálculo do gasto por aluno considerando todos os recursos

recebidos pelas universidades públicas brasileiras e divide pelo número total de estudantes daquela mesma instituição. Então o autor afirma que o custo por aluno deve ser feito através de uma metodologia que separe os custos do aluno que é considerado ensino, do custo da extensão, do custo da pesquisa, dos hospitais universitários (para aqueles que o tem), das ações culturais, sendo assim considerada a conclusão do BM inadequada.

O relatório ainda se utiliza do argumento que as universidades públicas brasileiras deveriam cobrar mensalidades, em função de seus estudantes serem oriundos de classes altas, e que por sua vez teriam condições de custear seus estudos (2017). Atualmente a universidade pública brasileira tem um novo perfil de estudantes, o sistema de cotas implementada pela Lei Federal de Cotas (Lei Federal n. 12.711/2012) em agosto de 2012, modificou o perfil dos estudantes que hoje a frequentam, não sendo mais somente estudantes de renda alta e que teriam condições de custear sua educação. O desafio hoje enfrentado por esses jovens inseridos na universidade pública que estão em condições de fragilidade socioeconômicas é o de permanecer, mesmo com o decreto do PNAES (Nº 7234) que garante que as IFES promoverão políticas para a permanência desses estudantes. Dessa forma, as afirmações do BM que as universidades públicas brasileiras são frequentadas majoritariamente por estudantes de renda alta é infundada, embora no passado pudesse ser fundamentada.

Amaral (2017) apresenta a pesquisa de perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das universidades públicas promovida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2017) os estudantes pertencentes ao recorte econômico de até 3 salários mínimos brasileiros contemplam 51,42% dos estudantes das IFES brasileiras e o restante de 48,58% estão com média salariais acima desse recorte. Com esses números que sustentam que a maioria dos estudantes brasileiros hoje matriculados nas universidades públicas brasileiras, demonstram que o Brasil está cumprindo o acordado no EPT, e para além disso, mostram a contradição do próprio BM em seus argumentos, visto que este é um dos principais *players* do EPT e assim sendo deveria governar para uma educação para todos.

O relatório levanta uma série de questões importantes sobre a educação no Brasil. De fato, o Estado não gasta demais com a educação em comparação a outros

países (AMARAL, 2017), mas realmente poderia gerenciar melhor os investimentos a fim de melhorar a qualidade da educação brasileira, principalmente a básica. Sabido que o que temos de melhor na educação brasileira é a universidade pública, o Brasil deve aproveitar o que o relatório traz de positivo, mas sem reorientar o que já vem sendo de boa qualidade.

Ademais, o relatório exemplifica muito bem a orientação da política do BM, como ele se movimenta como um *player* da educação e defende seus interesses e ideologia. O relatório do BM para o Brasil ilustra o argumento que buscamos desenvolver nesse trabalho: o Banco Mundial é um governador global para a educação, tem capacidade de definir a agenda sobre educação e coordenar as políticas a serem desenvolvidas no campo, além de influenciar a formulação das políticas educacionais de caráter doméstico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho nos concentramos em investigar como o campo da educação se constitui nas Relações Internacionais e como eles se conectam. O desenvolvimento do histórico das Relações Internacionais nos apresentou que a educação, por muito tempo, esteve numa agenda secundária dos países, não sendo considerada uma temática relevante para se empenhar esforços. A medida que o Sistema Internacional foi se transformando em função das grandes guerras mundiais que acabavam por afetar o continente europeu, se viu emergindo a necessidade de criação de agências que tentassem evitar novas guerras e conseqüentemente os prejuízos dela.

Criada no pós segunda Guerra Mundial, a UNESCO foi idealizada a partir do compromisso da ONU em promover cooperação cultural e educacional internacional. Poucos anos depois, os países construirão em conjunto com a ONU a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), afim de garantir direitos fundamentais básicos e a educação é um deles. Esses dois eventos compõem o momento de abertura para educação emergir nos debates de Relações Internacionais, embora a temática ocupasse um papel secundário nos debates internacionais.

O trabalho buscou responder por que o Banco Mundial se tornou um ator relevante nas Relações Internacionais na agenda da educação e que tipo de implicação isso traz. Conforme abordado, a educação era um tema secundário a agenda dos Estados. Na década de 1960, o Banco Mundial esgotará sua função de reconstruir a Europa e assim buscará uma outra área estratégica para se associar, e esta área será a educação. Então a partir do não engajamento prioritário dos países com a educação, as agências internacionais, entre as quais a UNESCO e Banco Mundial, tornam-se atores centrais na temática. O Banco Mundial, além de ver na educação uma área estratégica para que a própria organização não caísse em desuso, percebeu que a esfera era uma possível área de expandir sua influência por todo o mundo, ou seja, exportar sua ideologia por países de capital periférico, que ainda não estavam alinhados com o banco. A educação não é a única área de atuação do BM, mas com as transformações ocorridas no mundo desde a década de 1960 e da própria organização, a educação será uma agenda relevante do BM.

Para explicarmos a atuação do Banco Mundial em relação ao debate sobre educação nas relações internacionais, utilizamos a perspectiva de governança global, afim de compreender por que essas OIs se engajam em determinados temas e, por vezes, atuam de forma a definir a agenda e exercer poder para além da atuação dos Estados.

O EPT foi um programa essencial para que o BM se consolidasse como principal ator da esfera educacional internacional. O EPT, a partir de seus princípios e normas consensuadas, colaborou para que os países signatários melhorassem representativamente o problema do analfabetismo em sua esfera doméstica. Entretanto nem tudo é positivo, pois o programa tomou a educação como uma única via para resolver todos os problemas que o capital criou, não olhando para as contradições do próprio capital e muitas vezes não atingindo as metas por esse déficit.

É possível afirmar que o BM é um governador global para a educação, em razão do papel que desempenhou no EPT. A agenda neoliberal do banco refletirá nas proposições políticas para a educação, de maneira que elas estarão dispostas a atender o capital. A análise do relatório “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, nos permite ver com mais clareza como as políticas neoliberais do banco se refletem na prática. As considerações feitas pelo BM com relação aos gastos da educação brasileira, empurram a educação para parceiras

público-privadas, com a justificativa de que o Brasil gasta muito e gasta mal. Ou seja, avalia a educação brasileira num um viés do mercado. No entanto, Amaral (2017) levanta contrapontos, a partir de dados quantitativos de que essa não seria a melhor forma de fornecer qualidade à educação do Brasil. Por isso ele critica a forma que o BM construiu esse relatório, de maneira que o BM não procurou construir uma forma de melhorar a gestão de investimentos brasileiros na educação, mas somente apontar que a parceria público-privada seria o mais correto de extrair o que há de melhor nas duas esferas. Isso concretiza as formas que o banco encontrou de expandir o seu caráter neoliberal.

Então, o BM a partir da sua participação no programa Educação para Todos, construiu uma agenda educacional paralela ao programa, imprimindo nessa agenda seus interesses e pensamento. O banco, não abandona o EPT, mas busca organizar sua agenda com seus interesses, visto que o papel do banco exercido no programa foi tão relevante, que o mesmo se consolidou como o principal player de governança global para a esfera educacional. A pesquisa possibilitou confirmar que educação e RI são diálogos possíveis, e que hoje a educação tem um papel relevante não só para as OIs, mas também para os Estados, pois estes adquiriram a ideia dos governadores globais para a educação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://www.ufg.br/up/1/o/ANALISE-CRITICA-BM-2017.pdf>>. Acesso em: 10. nov. 2018.
- AVANT, Debora D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K.. Who governs the Globe? In: AVANT, Debora D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K.. **Who Governs the Globe?** New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-34.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 31, n. 89, p.51-60, abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>>. Acesso em: 14. nov. 2018.
- BERNUSSI, Mariana Medeiros. **Instituições Internacionais e Educação**: A agenda do Banco Mundial e do Education For All no caso Brasileiro. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-13102014-170412/pt-br.php>>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p.8-25, dez. 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292008000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **O sexto membro permanente**: O Brasil e a Criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GONÇALVES, Verônica Kober; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança Global: uma ferramenta de análise. In: IPEA. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades da governança global. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-518.
- HEYNEMAN, Stephen. Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000. In: BONAL, Xavier; TARABINI, Aina; VERGER, Antoni. **Globalización e Educación**: Textos fundamentales. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 133-170. Disponível em: <https://www.academia.edu/11580717/Globalizaci%C3%B3n_y_Educaci%C3%B3n_Textos_fundamentales?auto=download>. Acesso em: 24 out. 2018
- LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, p.47-65, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a03v50n1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LOTTA, Gabriela. **Construindo um Ajuste Justo**. 2018. Disponível em: <<http://revistaconstrucao.org/ajuste-justo/gastar-mais-ou-melhor-eficiencia-e-equidade-na-educacao-publica-2/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Ministério das Relações Internacionais. **A Educação na Política Externa Brasileira**. 2018. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.php>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Vulnerabilidade entre crianças e jovens: pobreza, exclusão e risco social em cinco estados brasileiros**. Brasília, 2004.

MUNDIAL, Banco. **WHO WE ARE**. 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 19 out. 2018.

MUNDY, Karen. "Education for all" and the global governors. In: AVANT, Debora D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K.. **Who Governs the Globe?** New York: Cambridge University Press, 2010. p. 333-355.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e debates**. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2005. 250 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 31, n. 89, p.75-88, abr. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Jomtien). **Declaração sobre Educação para Todos**. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PAIVA, Aline Nunes; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. O Programa Educação para Todos (EPT) e a intervenção dos organismos internacionais na educação: uma análise onto-marxiana. In: JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís. **Anais...** São Luís: Ufma, 2015. p. 1 - 13. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo13/o-programa-de-educacao-para-todos-ept-e-a-intervencao-dos-organismos-internacionais-na-educacao-uma-analise-onto-marxiana.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

PETRILLO, Gisele Lúcio da Costa; TOMAZETI NETO, Hugo; DAMASCENO, João Pedro Tavares. Influências do regime internacional para a educação na normatização do sistema de ensino superior brasileiro. In: SEMANA DA CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2015, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Ufscar, 2015. p. 1 - 21. Disponível em: <<http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Influ%C3%A2ncias-do-Regime-Internacional-para-a-educac%C3%A7%C3%A3o-na-normatiza%C3%A7%C3%A3o-do-sistema-de-ensino-superior-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Sobre o PNUD**. 2018. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/about-us.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 out. 2018.

PRONKO, Marcela. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (Org.). **A demolição de direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: EPSJV, 2015. p. 89-112.

RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. As diretrizes da política de educação para todos (EPT): rastreando princípios e concepções. In: RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. **O movimento de Educação para Todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Univesitária, 2015. p. 13-30. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16670/1/2015_liv_jrabelo.pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

ROMERO, Ana Paula Hamerski; NOMA, Amélia Kimiko. A Educação para Todos e a inclusão escolar: o que propõem as agências internacionais? In: CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL, 16., 2007, Campinas. **Anais do Congresso de Leitura do Brasil**. Campinas: Unicamp, 2007. p. 1 - 10. Disponível em: <http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/sem09pdf/sm09ss04_02.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SALLES, Fernanda Cimini. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p.347-373, maio 2015. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Artigo 01 da Revista Contexto Internacional 37 nº 2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Artigo%2001%20da%20Revista%20Contexto%20Internacional%2037%20n%C2%BA2.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2018.

SANTOS, Deribaldo dos et al. A Política Educacional Brasileira e as Diretrizes do Programa Educação para Todos: notas críticas. **Histedbr**, Campinas, v. 14, n. 59, p.152-165, out. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640353/7912>>. Acesso em: 18 set. 2018.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 7, p.138-169, nov. 2000. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35843107>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SOBRAL, Karine Martins; SOUSA, Nágela; JIMENEZ, Susana. O MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO PARA TODOS E A CRÍTICA MARXISTA: NOTAS SOBRE O MARCO DE AÇÃO DE DACAR. **Arma da Crítica**, Fortaleza, v. 1, n. 3, p.176-181, jan. 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/mayar/Downloads/karinenagela03.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

TORRES, Rosa María. **Educação para Todos: A tarefa por fazer**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. 104 p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista IIDH**, San José, v. 26, n. 2, p.25-46, dez. 1997. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06841-1.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2018.

UNESCO. Educação para Todos: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. 70 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 12ago. 2018.

UNESCO. **Relatório de monitoramento global de Educação para Todos: O imperativo da qualidade**. São Paulo: Editora Moderna, 2005. 430 p.

UNICEF. **UNICEF no mundo**. 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9400.html>. Acesso em: 17 out. 2018.