

Mundialização e reforma da
educação: o que os
planejadores devem saber

Martin Carnoy

Título original: *Mondialisation et réforme de l'éducation: ce que les planificateurs doivent savoir*

Publicado originalmente pelo Institut International de Planification de l'Education (UNESCO), Paris, França. Coleção "Principes de la planification de l'éducation", nº 63.

□ UNESCO 1999

□ UNESCO 2002 Edição brasileira

A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil.

O Autor é responsável pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber

Martin Carnoy



Conselho Editorial da UNESCO

Jorge Werthein
Maria Dulce Almeida Borges
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Maria Dulce Almeida Borges
Célio da Cunha
Lúcia Maria Gonçalves Resende
Marilza Machado Gomes Regattieri

Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira

Revisão: Roberto Patrocínio

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Editoração Eletrônica: Fernando Brandão

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

Copyright ©2002, UNESCO

Carnoy, Martin

Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber / Martin Carnoy; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira – Brasília : UNESCO, 2002.

136p.

Título original: Mondialisation et réforme de l'éducation: ce qui les planificateurs doivent savoir

ISBN: 85-87853-38-4

1. Educação 2. Planejamento Educacional 3. Reforma Educacional
I. UNESCO II. Teixeira, Guilherme João de Freitas III. Título

CDD 370



Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	11
Abstract	15
Princípios do Planejamento da Educação	17
Introdução	21
I. A mundialização em questão	27
II. O impacto da mundialização sobre o emprego	35
A. A mão-de-obra e a mundialização	35
B. Os mercados mundializados e a mundialização dos conhecimentos	39
C. A mundialização e a organização do trabalho	47
D. A mundialização e a desigualdade dos salários	51
III. O impacto da mundialização sobre as estratégias de reforma da educação	55
A. As reformas fundadas na competitividade	55
B. As reformas fundadas nos imperativos financeiros	60
C. As reformas fundadas na equidade	65
IV. A articulação das reformas da educação na economia mundial	69
A. Modo de interpretação do ajuste estrutural e da reforma da educação	69
B. A descentralização	76
C. A privatização	81
D. A articulação das reformas e seu impacto sobre a produção dos saberes	84

V.	O impacto da mundialização sobre as práticas educativas	87
A.	A mundialização e a cultura da avaliação das aprendizagens	87
B.	A mundialização e seu impacto sobre o corpo docente	97
C.	A tecnologia da educação	100
VI.	A mundialização e a identidade cultural	107
VII.	Estratégias educativas para uma economia globalizada	115
	Bibliografia	123
	Nota sobre o Autor	135

PREFÁCIO

Além de seu considerável alcance devido à amplitude e natureza do fenômeno, os possíveis efeitos da mundialização são múltiplos; esta exerce um profundo impacto sobre as economias regional e nacional que, por sua vez, afetam a capacidade de crescimento econômico, os recursos disponíveis, as necessidades do emprego e o papel do Estado. Assim, ainda não é possível avaliar, adequadamente, as conseqüências da mundialização sobre a evolução dos sistemas educacionais. Eis a razão pela qual, em muitos casos, esse fenômeno tende a tornar-se um pretexto para os responsáveis pelas políticas na área da educação: daqui em diante, as mais diversas forças e fatores são atribuídos à mundialização e a seus efeitos indiretos. Se é verdade que um grande número de evoluções – ainda não bem identificadas – são devidas a tal fenômeno, temos de constatar que as políticas têm necessidade de instrumentos conceituais para que venha a ser discernido o que é realmente a mundialização e quais são suas verdadeiras repercussões.

Martin Carnoy analisa as conseqüências diretas ou indiretas da mundialização sobre os sistemas educacionais. Através de um estudo bastante aprofundado, ele examina alguns temas surgidos nos últimos anos, em particular:

- A evolução do mercado do trabalho e do sistema educacional em virtude de uma nova demanda de mão-de-obra, capaz de produzir bens de consumo com elevado valor agregado.
- A demanda de créditos suplementares para a educação que é a conseqüência da conjuntura política hostil à expansão do papel do setor público.

- As conseqüências da descentralização e da privatização que, muitas vezes, são consideradas como o meio mais eficaz de garantir a qualidade da educação e a flexibilidade em uma economia mundializada.
- A multiplicação das avaliações transnacionais dos sistemas de ensino.
- A adoção maciça das tecnologias da informação para fornecer a novos grupos-alvo a possibilidade de se instruírem e para aprimorar a qualidade da educação, graças ao ensino assistido por computador e ao acesso à internet. O próprio ensino torna-se um novo campo da mundialização: em relação aos programas universitários do Sul, podemos nos perguntar que efeitos serão produzidos pela proliferação dos cursos e programas de ensino e formação, acessíveis na internet, por instigação das universidades de alguns países industrializados.
- A transformação da cultura e “a luta em prol do sentido e valor do conhecimento” daí resultante.

A análise efetuada por Martin Carnoy enriquece enormemente o campo do planejamento da educação. Por seu exame crítico das tendências atuais, ele contribui com elementos essenciais para o debate sobre a privatização e comercialização do financiamento e da gestão da educação, sobre as conseqüências mais amplas das avaliações em relação à qualidade da educação, assim como sobre os efeitos reais dos avanços tecnológicos nas escolas dos países em desenvolvimento.

A maneira como os dirigentes devem estruturar seu sistema educacional e a estratégia que devem elaborar para preparar seu país a se conformar à mundialização e enfrentá-la são aspectos importantes que dependem manifestamente da situação econômica, assim como do grau de desenvolvimento econômico de cada país. A mensagem é clara: todos os países deverão promover um crescente investimento em seus recursos humanos e em um ensino e formação de qualidade em todos os níveis.

Esta obra forma a pedra angular de uma série de estudos aprofundados sobre os aspectos da mundialização e suas ramificações no nível do planejamento e da elaboração de políticas na área da educação.

Françoise Caillods
Co-diretora da Redação

APRESENTAÇÃO

Em continuidade à sua política editorial de colocar em língua portuguesa textos que possam assegurar uma contribuição significativa às políticas de educação, a Unesco Brasil dá início, com o livro de Martin Carnoy – *Mundialização e Reforma da Educação* –, à publicação no Brasil de obras da coleção Princípios do Planejamento da Educação do IPE/UNESCO, cujos livros são destinados a todos os que, de forma direta ou indireta, estão envolvidos na formulação e execução de políticas educacionais.

No instante em que a educação amplia sua importância estratégica nas políticas de desenvolvimento e no processo de luta pela redução das desigualdades sociais, o planejamento da educação torna-se indispensável em todas as instâncias da gestão educacional. Sem uma política educacional planejada e de longo alcance, os países pobres e em vias de desenvolvimento, que precisam urgentemente elevar os níveis de escolarização de suas populações, não conseguirão atingir os padrões mínimos necessários a uma inserção sustentável nos novos espaços sociais e econômicos criados pelo processo de mundialização e globalização.

Martin Carnoy já é bastante conhecido no Brasil. Trata-se de um dos grandes especialistas em educação do nosso tempo, cuja obra educacional se caracteriza por análises lúcidas e corajosas. No livro *Mundialização e Reforma da Educação*, que ora tenho a alegria de apresentar à comunidade educacional brasileira, ele faz um exame do impacto do processo de globalização econômica na educação e analisa em profundidade as principais reformas educacionais que foram implementadas por alguns países nos últimos anos.

Defende a tese de que a mundialização exerce um profundo impacto sobre a educação em planos bastante diferentes e que, no futuro, esse fenômeno será tanto mais perceptível quanto mais for apreendido pelas nações o papel fundamental das instituições educativas, não-somente para transmitir conhecimentos, mas para reinserir as pessoas na nova sociedade da informação e do saber. Sem dúvida, estamos diante de um novo cenário de cultura planetária, alimentado pela mundialização das redes de informação que utilizam tecnologias cada vez mais sofisticadas, gerando uma velocidade de fluxos sem precedentes na história.

O impacto da mundialização obrigou os países a reformar seus sistemas educativos. Carnoy examina os diferentes tipos de reformas educacionais empreendidas pelos países – as que deram ênfase ao ajuste estrutural, as que procuraram o caminho da descentralização da gestão e do financiamento ou as que optaram pela privatização. De todas essas vertentes reformadoras ele extrai lições e conclusões importantes que precisam ser levadas em conta pelos diferentes sistemas educativos. Entre as principais conclusões do estudo de Carnoy, merecem destaque, nessa breve apresentação, a essencialidade do papel do Estado, tanto em termos de financiamento quanto no que se refere à regulação para garantir a equidade; o papel central dos professores para a oferta de uma educação mais qualificada; a avaliação pode ter um efeito notável se seguida por medidas para “reforçar a capacidade do ensino e da aprendizagem”; o aprimoramento da aprendizagem e do acesso à educação exige um esforço coerente e sistêmico do Poder Público e conseqüente aumento dos investimentos; a descentralização, embora necessária, não deve eliminar o papel coordenador do Poder Público; as novas tecnologias são indispensáveis para fornecer aos estudantes um maior número de informações; o ensino médio deve evoluir no sentido de uma preparação para os estudos pós-secundários, enquanto o ensino profissionalizante destaca-se do ensino médio para alcançar o nível pós-secundário.

Para finalizar, Martin Carnoy lembra que a educação desempenhará um papel ainda mais importante do que no passado em relação ao desenvolvimento social e econômico. As nações, adverte Carnoy, que souberem demonstrar tal coerência colherão, com toda a certeza, os frutos da era da informação.

Jorge Werthein
Diretor da Unesco no Brasil

ABSTRACT

Based on an analysis of globalization and “worldization”, Martin Carnoy’s study examines the effects of educational systems. He begins by making an analysis of the new relationships between education and the job market, and the evolution of demand and its repercussions on educational policies and planning. The study examines the fundamental role that educational institutions play in placing individuals in new social settings characterized by unprecedented advances in knowledge and information and communication technologies.

Beginning with the new role of education, the author examines the problem of educational spending increases, which obligate governments to seek new financing sources, due to the restrictions of public spending education. Educational reform is analyzed in the context of educational reforms that have already been accomplished by some countries.

Next, Carnoy analyzes the reforms that have been carried out founded in competitiveness, financial imperatives and equity, showing the reach and the limits of inherent educational policies. In the analysis of these reforms, questions like decentralization, teacher selection and training, public financing, privatization, and cost reduction are discussed. The study affirms that “worldization” has had a considerable impact on education, primarily through reforms of a financial nature supported by international monetary institutions. It also considers the impact of “worldization” on educational practices and discusses the relationships between culture and school and the changes that are currently taking place.

Finally, the book presents some educational strategies for a globalized economy, concluding that a well organized public administration is the key to progress in education. The book stresses the importance of material investment, innovative spirit, technical capacity, and honesty in government.

PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Os volumes desta Coleção são destinados, principalmente, a duas categorias de leitores: aos que já ocupam funções na administração e planejamento da educação, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos países industrializados; e a todos aqueles, menos especializados – por exemplo, altos funcionários do Estado e políticos –, que procuram conhecer, de forma mais geral, o mecanismo do planejamento da educação, assim como os vínculos que o associam ao desenvolvimento nacional em seu conjunto. Por isso mesmo, estes volumes são destinados ao estudo individual ou a cursos de formação.

Desde o lançamento desta Coleção, em 1967, as práticas e os conceitos do planejamento da educação sofreram consideráveis mudanças: várias hipóteses que eram subjacentes às tentativas anteriores de racionalizar o processo do desenvolvimento da educação foram reavaliadas ou abandonadas. Todavia, se o planejamento centralizado, rígido e obrigatório, se revelou manifestamente inadequado, nem todas as formas de planejamento foram postas de lado; pelo contrário, a necessidade de coletar dados, avaliar a eficácia dos programas em curso, empreender estudos setoriais e temáticos, explorar novas perspectivas e favorecer um amplo debate nestas bases mostra-se mais viva do que nunca a fim de orientar as tomadas de decisão e a elaboração de políticas na área da educação.

O planejamento da educação assumiu uma nova envergadura: além das formas institucionais da educação, ele incide presentemente

sobre todas as outras atividades educacionais importantes, desenvolvidas fora da escola. O interesse dedicado à expansão e desenvolvimento dos sistemas educacionais é completado – inclusive, às vezes, substituído – pela crescente preocupação em aprimorar a qualidade de todo o processo educativo e avaliar os resultados obtidos. Por fim, planejadores e administradores estão cada vez mais conscientes da importância das estratégias de implantação e do papel desempenhado, neste aspecto, pelos diversos mecanismos de regulação: escolha dos métodos de financiamento, de análise e atribuição de certificados e diplomas ou de outras estruturas de regulação e incentivo. A função dos planejadores corresponde a esta dupla preocupação: compreender melhor o valor e o papel da educação pela observação empírica de suas dimensões específicas, e dar sua contribuição para definir estratégias apropriadas a fim de que as mudanças sejam bem-sucedidas.

Estes volumes têm por objeto refletir a evolução e as mudanças de políticas na área da educação, assim como avaliar seus efeitos sobre o planejamento da educação; colocar em evidência as questões que, atualmente, são formuladas sobre o assunto e analisá-las em seu contexto histórico e social; além de difundir métodos de planejamento que possam ser aplicados, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos países industrializados.

Para ajudar o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE) a identificar, o melhor possível, as preocupações atuais no campo do planejamento e da elaboração de políticas na área da educação, em todo o mundo, foi criado um Comitê de Redação composto por dois redatores associados, oriundos de regiões diferentes – ambos eminentes especialistas em suas respectivas áreas. Por ocasião da primeira reunião desse novo Comitê de Redação, em janeiro de 1990, seus membros definiram os temas mais relevantes a serem incluídos na coleção, sob as seguintes rubricas:

1. Educação e o desenvolvimento.
2. Equidade.
3. Qualidade da educação.

4. Estrutura, administração e gestão da educação.
 5. Programas de ensino.
 6. Custos e financiamento da educação.
 7. Técnicas e abordagens do planejamento.
 8. Sistemas de informação, acompanhamento e avaliação.
- Cada uma destas rubricas é confiada a um ou dois redatores.

A Coleção corresponde a um plano de conjunto, cuidadosamente construído, mas nenhuma tentativa foi feita para eliminar as divergências – inclusive as contradições – entre os pontos de vista expostos pelos autores. Por sua vez, o IPE não pretende impor nenhuma doutrina oficial; se está claro que os autores são responsáveis pelas opiniões que expressam – e que não são necessariamente compartilhadas pela UNESCO ou pelo IPE –, nem por isso elas deixam de ser objeto de um amplo debate. Aliás, para esta Coleção, foi fixado como objetivo refletir a diversidade de experiências e opiniões, propiciando a autores, oriundos de horizontes e disciplinas bastante diversificados, a possibilidade de expressarem suas idéias sobre a evolução dos aspectos teóricos e práticos do planejamento da educação.

Qual é exatamente esse fenômeno qualificado, em geral, de mundialização? Como é que se manifesta? Quais campos de atividade humana – e em que aspectos – são afetados por ele? Quais são suas repercussões sobre os sistemas educacionais e o planejamento da educação?

A intenção da obra de Martin Carnoy, professor de Educação e de Economia na Universidade de Stanford, consiste em responder às questões formuladas, com tanta freqüência, sobre este fenômeno. O autor mostra o que é a mundialização e suas conseqüências no setor da educação; em seguida, analisa a maneira como, nesse meio em evolução, é profundo o impacto da mundialização sobre os diferentes aspectos do processo educativo.

O autor começa por abordar os efeitos da mundialização sobre o mercado do trabalho, a organização da atividade profissional e as competências exigidas; em seguida, leva em consideração as crescentes demandas que devem ser satisfeitas pelos sis-

temas educacionais, cuja implementação se encontra ameaçada pelas restrições de financiamento público; por último, analisa as conseqüências da mundialização sobre a reestruturação da educação em decorrência da descentralização, da privatização e da proliferação dos instrumentos de avaliação relativa à qualidade do ensino que traduzem a necessidade de transparência em um mercado de trabalho extremamente competitivo.

Este estudo incide, igualmente, sobre as novas possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação aos processos educativos, e os aspectos em que a reconceitualização do espaço e do tempo repercute, diferentemente, sobre as identidades culturais nacionais e regionais.

O IPE agradece reconhecidamente ao professor Martin Carnoy por esta obra que contribui para fazer progredir a reflexão sobre a mundialização.

Jacques Hallak
Subdiretor-geral, UNESCO
Diretor, IPE

INTRODUÇÃO

A vida da população dos países desenvolvidos e da maior parte dos países em desenvolvimento está sendo transformada por reviravoltas históricas; as economias nacionais e, inclusive, as culturas nacionais, se mundializam. A mundialização supera a simples concorrência entre várias empresas da mesma cidade ou região: os horticultores californianos devem enfrentar as importações costarriquenhas, equatorianas ou chilenas, expedidas por avião, no mesmo dia, a milhares de quilômetros da Califórnia. A mundialização significa também que o investimento, a produção e a inovação de um país não se limitam às suas próprias fronteiras: tudo, incluindo as relações familiares e de amigos, se organiza progressivamente em torno de uma visão muito mais reduzida do espaço e do tempo. Determinadas empresas implantadas na Europa, Estados Unidos ou Japão podem fabricar *chips* em Cingapura, proceder à coleta de dados na Índia ou na República Popular da China, transferir as tarefas administrativas para a Irlanda ou México e vender seus produtos no mundo inteiro sem se preocuparem com as diferenças ou a diversidade das culturas em questão. Até mesmo as crianças que assistem à televisão ou escutam o rádio reconceitualizam seu “universo”, consoante o sentido que atribuem à música, ao meio ambiente, aos esportes, à raça ou ao caráter étnico.

A economia globalizada não é a economia mundial que, aliás, é um fenômeno existente, pelo menos, desde o século XVI (Braudel, 1979), mas antes uma economia cujas atividades estratégicas, fundamentais – como a inovação, os capitais, e a gestão da empresa –, funcionam na escala planetária em tempo real

(Carnoy et alii, 1993; Castells, 1996)¹. E, recentemente, essa globalidade tornou-se possível, graças aos recursos tecnológicos proporcionados pelas telecomunicações, sistemas informáticos, microeletrônica e redes informatizadas. Nos dias de hoje, até mesmo por oposição ao que se passava há vinte anos, tudo se globaliza: capital, tecnologia, gestão, informação e mercados internos.

A mundialização, associada às novas tecnologias da informação e aos mecanismos inovadores suscitados por elas, está em via de implicar uma revolução na organização do trabalho, na produção de bens e serviços, nas relações internacionais e, inclusive, na cultura local. Nenhuma população está isenta dos efeitos de tal revolução que transforma o próprio princípio das relações humanas e da vida social.

Dois dos fundamentos essenciais da mundialização são a informação e a inovação que, por sua vez, exigem uma elevada porcentagem de matéria cinzenta. As indústrias da informação, internacionalizadas e com acentuado crescimento, produzem bens e serviços cognitivos. A circulação maciça de capitais, atualmente operantes, se baseia na informação, comunicação e *saber* relativamente aos mercados mundiais. E como o saber é altamente transferível presta-se facilmente à mundialização.

Se o saber é essencial à mundialização, esta exerce, certamente, um profundo impacto sobre a transmissão do saber; alguns pretendem que não é bem assim, colocando em dúvida a capacidade da mundialização para interferir na produção e transmissão dos conhecimentos influenciados pelas culturas locais (ver, por exemplo, McGinn, 1997). É verdade que, em muitos países, segundo parece, a educação evoluiu pouco no nível da escola, inclusive nos países mais ativos no âmbito da economia mundial e da era da informação. Para além da utilização pontual do computador na sala de aula, os métodos de ensino e os programas escolares nacionais têm permanecido praticamente imutáveis: parece, inclusive, que pouco ou nenhum efeito

¹ Na linguagem do espetáculo, o tempo real é “ao vivo”: isso significa que a difusão das informações é simultânea à sua produção.

foi produzido sobre o ensino escolar pela descentralização operada na administração e financiamento da educação, ou seja, um dos principais aspectos da reforma desta área associados à mundialização.

Esta obra prova o contrário: afirma que a mundialização exerce um profundo impacto sobre a educação em planos bastante diferentes e que, no futuro, esse fenômeno será tanto mais perceptível, quanto mais plenamente for apreendido pelas nações, regiões e localidades o papel fundamental das instituições educativas, não somente para transmitir os conhecimentos necessários à economia mundial, mas também para reinserir os indivíduos em novas sociedades construídas em torno da informação e do saber.

Para apreciar esse papel, é necessário estabelecer a distinção entre os efeitos da mundialização, como tal, sobre a educação e os efeitos de uma *ideologia* estreitamente associada e propícia ao desenvolvimento da economia mundial, segundo uma certa orientação. Ora, isso não é fácil. Por exemplo, a descentralização na educação pode ser uma manifestação da mundialização no sentido em que esta modifica o poder político do Estado. No entanto, a descentralização pode também ser o fruto de uma ideologia que considera a burocracia estatal como um obstáculo *inerente* ao rápido desenvolvimento do setor privado. Para tornar uma política educativa eficaz em um contexto mundializado, é necessário tentar estabelecer a distinção entre as conseqüências da evolução da capacidade do Estado para gerir eficazmente a educação e as exigências de um sistema ideológico anti-estatal que inclui a descentralização, mas não se limita a esse aspecto; os limites do poder estatal obrigam a reformar a gestão da educação, mas as reações políticas ideológicas podem facilmente tornar o sistema educacional menos eficaz.

A análise, apresentada aqui, vai muito além do impacto da mundialização sobre o meio escolar. O método de ensino aplicado na sala de aula é um aspecto importante da produção de saber; aliás, parece que a classe é realmente poupada pela mundialização. No entanto, tal método não representa senão uma parcela do pro-

cesso de produção de conhecimento e, em nossa opinião, é sutilmente transformado pelas forças da mundialização. Ao analisar a verdadeira relação entre a mundialização e as reformas da educação, temos necessidade de saber em que aspectos a mundialização e seu corpo de doutrinas condicionam a escolaridade, considerada em todos os seus níveis.

Apoiando-nos sobre esta amplíssima interpretação, constatamos que a mundialização tem, verdadeiramente, uma profunda incidência sobre a educação de cinco maneiras diferentes:

- A mundialização exerce, por toda parte, um real impacto sobre a organização do trabalho e a atividade profissional. A progressão fulgurante da demanda atinge os produtos, cuja fabricação exige um elevado grau de qualificação. Neste sentido, o trabalho acaba por se organizar em torno da noção de flexibilidade; no decorrer de sua vida profissional, os trabalhadores trocam, várias vezes, de atividade e têm tendência a serem cada vez mais polivalentes. Tal situação se traduz por uma pressão no sentido de elevar o nível médio de instrução da população economicamente ativa e permitir que, mais facilmente, os adultos retornem à escola para adquirirem novas competências. Por toda parte, são cada vez mais avultados os créditos alocados ao ensino superior em decorrência das novas orientações da produção econômica voltada, daqui em diante, para produtos e procedimentos que exigem um maior volume de saber, mas também porque os poderes públicos adotam, às vezes, uma política que favorece a desigualdade das rendas. Por outro lado, a elevação da renda dos funcionários mais qualificados suscita o aumento do número de pessoas interessadas em ingressar na universidade, incitando os Governos a desenvolver o ensino superior, ao mesmo tempo que cresce o número de diplomados do segundo grau que estão preparados para entrar na universidade. Nos países que, anteriormente, eram reticentes na oferta às moças da igualdade de acesso à educação, a necessidade de uma mão-de-obra mais qualificada e pouco dispendiosa propende a aumentar as possibilidades de instrução da população feminina.

- Assim, os Governos dos países em desenvolvimento são obrigados a aumentar os gastos com a educação para se dotarem de uma população ativa mais instruída. Um sistema educacional bem estruturado e trabalhadores mais qualificados podem contribuir para atrair capitais de financiamento globalizados que desempenham um papel cada vez mais importante na economia mundial. No entanto, esses capitais têm, igualmente, interesses econômicos a curto prazo que incitam a restringir a função do setor público; além disso, tendem a favorecer o *setor privado*. O corpo desta *ideologia* estimulada pela circulação de capitais globais obriga os Governos não só a frear o aumento dos *gastos públicos* com a educação, mas também a procurar outras fontes de financiamento para garantirem o desenvolvimento de seu sistema educacional. Este projeto mais amplo de restrição dos *gastos públicos* com a educação corre o risco de impedir os Estados de escolher os meios mais eficazes de desenvolver e aprimorar o ensino no âmbito da nova economia mundial.
- A *qualidade* dos sistemas educacionais de cada país é levada, inapelavelmente, a comparar-se à dos outros países: as matérias mais cobiçadas são as disciplinas científicas e a matemática, assim como o inglês como primeira língua estrangeira e as tecnologias da comunicação. Os testes e as normas participam de um esforço de responsabilização que consiste em *computar* a produção de matéria cinzenta e utilizar tais dados para avaliar o desempenho dos gestores da educação e dos professores. No entanto, a maneira de aplicar os testes para “aprimorar a qualidade” é amplamente influenciada pela conjuntura *política* e pelos objetivos do sistema de avaliação. Uma vez mais, para conduzir uma política bem-sucedida de aprimoramento da educação, convém estabelecer uma nítida separação entre o conteúdo ideológico e político do programa de avaliação, por um lado, e, por outro, o conteúdo da gestão da educação.
- A mundialização das redes de informação significa a mutação da cultura planetária; no entanto, significa também que nume-

rosas categorias sociais se sentem marginalizadas pelos valores comerciais dessa nova cultura. Elas lutam contra a globalização da economia pela afirmação de valores culturais que, por sua vez, podem ter um caráter global (por um lado, o integrismo religioso, por exemplo, e, por outro, os movimentos feministas e ecológicos pós-modernos), mas que são, ao mesmo tempo, encarniadamente opostos à economia de mercado. Trata-se de um novo tipo de combate sobre a significação e o valor do conhecimento que acaba repercutindo, também, sobre a organização do sistema educacional.

I.

A MUNDIALIZAÇÃO EM QUESTÃO

A noção de mundialização suscita vivas polêmicas; o debate está essencialmente focalizado sobre a questão de saber se as instituições transnacionais tomaram o lugar das economias nacionais e dos Estados, como espaço do desenvolvimento mundial. O argumento que se opõe à tese da mundialização fundamenta-se em duas principais asserções (Amin, 1998): a primeira afirma que as empresas “transnacionais” não são transnacionais, mas “multinacionais” (Carnoy, 1993)². O qualificativo “transnacional” significa que tais empresas vão além do território nacional, enquanto o termo “multinacional” indica que elas conservam uma parcela bastante ampla de seu ativo no circuito da respectiva economia nacional; a situação das multinacionais é, portanto, amplamente tributária da política econômica nacional. Por exemplo, a IBM – a mais transnacional de todas as grandes companhias, com sua rede globalizada de inovação e sua gestão das mais internacionalizadas – emaranhou-se em graves dificuldades no momento em que seu centro de atividades nos Estados Unidos sofreu o impacto da recessão de 1990-1992; somente a completa reestruturação da matriz lhe permitiu uma nova arrancada. Do mesmo modo, os bancos japoneses – em sua maioria multinacionais e bastante prósperos na década de 80 – passaram por momentos difíceis depois da

² Para uma primeira definição de empresa transnacional, ver Barnett e Muller (1974).

recessão da economia nipônica. Esses exemplos levam a pensar que esses grandes grupos mundiais *se situam sempre do ponto de vista nacional* já que suas atividades essenciais nem sempre chegam a transcender a situação econômica de sua matriz.

O segundo argumento contra a mundialização é que a regulamentação da economia nacional continua sendo a principal forma de intervenção e controle econômicos do Estado: isso se explica pelo fato de que uma grande parte da atividade econômica de um país permanece quase inteiramente confinada no interior de suas fronteiras e não é evidentemente mundializada (saúde, moradia, educação, comércio por atacado e varejista, restaurantes, bares e outros serviços). Se os Estados preferem não exercer seu poder de regulamentação e redistribuição é porque estão submetidos a pressões internas, geralmente orquestradas por capitais nacionais e não transnacionais.

Estas afirmações são infundadas, embora constituam uma crítica válida contra os que pretendem que a economia nacional e o Estado deixaram de ter importância. Com certeza, o fenômeno da multinacionalização passou por uma aceleração – as sociedades multinacionais representam, atualmente, um terço da produção econômica mundial e dois terços do comércio globalizado, dos quais 32% provêm das trocas comerciais *intra*-empresas que não entram nas estatísticas oficiais do comércio (CNUCED, 1993). No entanto, a essência da mundialização não está contida, rigorosamente, nas cifras do comércio e do investimento, tampouco na taxa nacional da economia de cada país, mas em *uma nova concepção do espaço e do tempo econômicos e sociais*. As empresas, a população economicamente ativa, os estudantes e, até mesmo, as crianças que assistem à televisão ou consultam a internet na escola reconceitualizam seu “mundo”, independentemente de que este seja definido como um mercado, um lugar de produção ou de trabalho, uma fonte de informação, um espaço de lazer ou uma causa de problemas ambientais. A reconceitualização do espaço e do tempo, designada por Manuel Castells como “o espaço dos fluxos” (Castells, 1996), explica-se, em parte, através

da História (por exemplo, as guerras mundiais alargaram o espaço geopolítico das nações) e dos progressos temporais da tecnologia “comum”, tal como a rapidez dos transportes. No entanto, a reconceitualização é também profundamente influenciada pelas novas tecnologias da informação e da comunicação que permitem a troca dos saberes, em tempo real, entre as mais afastadas localidades do planeta. As redes de informação tornam-se cada vez mais individualizadas, fenômeno que tem igualmente uma profunda incidência sobre o modo de transmissão e interpretação dos conhecimentos e da informação, assim como sobre a maneira como se organiza a vida social: um empresário que trabalha em casa pode ter acesso a uma grande quantidade de dados sobre os mercados, produtos, preços, além de se beneficiar da possibilidade de estabelecer contatos com outros produtores do mundo inteiro, sem ser obrigado a passar por intermediários. Na escola, os alunos podem comunicar-se, instantaneamente, por correio eletrônico, com os colegas de países longínquos; tal eventualidade os aproxima, ao mesmo tempo, em tempo real e no espaço. Por módico custo (e, constantemente, em queda), os consumidores e os gestores políticos têm o mundo ao alcance de suas mãos, o que lhes permite receber ou transmitir informações em seu campo de atividade. Tal situação cria enormes possibilidades de interação planetária, ao mesmo tempo que desenvolve a capacidade individual para obter e interpretar a informação.

Será que o poder do Estado fica enfraquecido pela mundialização? Sim e não. Sim, porque a concorrência econômica mundial incita os Estados a promover uma política econômica que favoreça a competitividade globalizada em detrimento de uma política que estabilize a configuração da economia nacional, inclusive a coesão social (Castells, 1997). Sim, porque o Estado é obrigado a tornar sua própria economia atraente para a grande quantidade de capitais em circulação pelo mundo no “espaço dos fluxos”, o que pode conduzir a uma reformulação do orçamento e da política monetária com medidas menos favoráveis à população economicamente ativa e aos consumidores do que aos

beneficiários de juros das aplicações financeiras. A mundialização obriga os Estados a desempenhar um papel de promotores do crescimento em prol da economia nacional e não de protetores da identidade nacional ou de um projeto nacionalista. O “projeto” do Estado-nação tem tendência a limitar-se a garantir o crescimento do lucro material total avaliado na escala nacional, ao mesmo tempo que presta muito menos atenção à promoção da “igualdade de tratamento” entre os diferentes grupos étnicos implantados no interior das fronteiras nacionais ou das regiões. O Estado sente-se cada vez mais inclinado a transferir o poder para as autoridades locais e regionais e está cada vez menos apto a nivelar os interesses das diversas identidades representadas em seu âmago. Ele remete os problemas de conflito étnico ao plano local e, aos poucos, limita sua responsabilidade ao desenvolvimento econômico que permite aos indivíduos aprimorarem seu bem-estar material e formarem redes sociais mais amplas. Na seqüência, veremos que a capacidade reduzida do Estado-nação para administrar os conflitos étnicos e as crescentes disparidades econômicas manifesta-se no preciso momento em que a mundialização marginaliza ainda mais numerosos grupos que não estão preparados para um desenvolvimento econômico, fundado no saber. Tal situação engendra novos movimentos sociais contra o Estado e oferece a ocasião de reconceitualizar o ensino público, colocando a escola no centro das novas comunidades de pensamento, construídas em torno da informação e do conhecimento.

Alguns analistas chegam mesmo ao ponto de afirmar que o Estado mundializado irá tornar-se “virtual”. Então, preocupar-se-á menos em reforçar sua capacidade de produção do que investir em recursos humanos e determinar uma estratégia econômica global (Rosencrance, 1996). O Estado virtual é o espaço de produção que incita e estimula os investimentos, tanto internos, quanto externos, direcionados para as atividades de produção. No entanto, ele constata que, para ter uma economia próspera, sua produção não precisa de vir do interior; basta especializar-se na concepção, pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, nas redes de

empresas, nos programas de informática voltados para o lazer e comunicação, assim como nas atividades financeiras. O papel do Estado consiste em negociar os investimentos externos aplicados em seu território; o Estado é uma *entidade negociadora* que utiliza suas competências diplomáticas e comerciais para amortizar melhor a formação dos recursos internos.

Não, o poder do Estado não fica enfraquecido pela mundialização porque, afinal de contas, ele não cessa de influenciar o espaço territorial e temporal em que deve ser investido o capital e em que a maior parte dos atores econômicos estão habilitados a agir globalmente³. O argumento de Peter Evans – exposto igualmente por mim, no artigo “Multinationals in a changing world economy” – é o seguinte: para tirar o máximo de lucro e proteger seu rendimento – tratando-se, em particular, do capital intelectual –, as empresas e os capitais mundializados *têm necessidade de um aparelho de Estado eficaz e de uma sociedade*

³ O principal problema do declínio do Estado-nação consiste em estabelecer uma distinção entre a realidade objetiva (crescimento dos fluxos financeiros mundiais, desenvolvimento do comércio internacional no âmbito das multinacionais e entre elas, declínio da função pública) e a posição ideológica estimulada por esses mesmos interesses financeiros. As multinacionais – que ocupam um lugar tão preponderante na mundialização quanto os Estados Unidos – e as organizações internacionais procuram estender seu poder a partir do princípio de uma ordem econômica mundial. Segundo Peter Evans, “o efeito de um consenso ideológico mundial (às vezes, tão justamente qualificado de ‘Consenso de Washington’) sobre o Estado vai além das obrigações impostas por qualquer lógica estrutural da economia internacional... A lógica econômica da mundialização não prescreve o eclipse [do Estado]. A mundialização não só cria obstáculos impedindo o Estado de tomar iniciativas econômicas, mas amplifica também as potenciais repercussões de sua ação real e o custo da incompetência. No entanto, se observarmos a mundialização através do prisma da ordem ideológica mundial, dar-nos-emos conta de que ela implica logicamente a negação do Estado; por sua vez, essa ordem ideológica mundial estende-se em virtude não só dos preconceitos e da ideologia dos atores mundiais dominantes, mas também de uma lógica de interesses” (Evans, 1997, p. 72-74).

civil bem desenvolvida que ofereçam um mercado em expansão, condições políticas estáveis e um investimento público regular em capital humano (Evans, 1997; Carnoy, 1993). Os estudos da década de 80 e do início da década de 90 revelam que os regimes intervencionistas bem organizados dos novos países industrializados (NPI) da Ásia representam um elemento essencial de seu rápido crescimento econômico (Amsden, 1989; Evans, 1995; Banco Mundial, 1993). Embora o papel intervencionista do Estado tenha sido irrevocavelmente transformado pela crise econômica atravessada, atualmente, pela Ásia, os capitais de investimentos internacionais e locais não cessam de exigir uma regulamentação por parte do Estado, assim como outras medidas coerentes para restaurar a confiança dos eventuais investidores. E para além do fato de que as burocracias estatais constituem um elemento necessário para a regulamentação e proteção dos funcionários das empresas, é provável que as sociedades com forte identidade nacional e uma coesão de grupo proporcionem uma estabilidade que permita avaliar com precisão o risco financeiro, aumentar a produtividade graças a inovações na produção em equipe e possuir estabelecimentos escolares que funcionem de maneira satisfatória.

Os gastos na área social aplicados pelos Estados que dispõem de menos recursos são, às vezes, bem superiores aos imaginados por quem defende obstinadamente a idéia de que o Estado não deve transferir para terceiros seus encargos. Esse contexto subjacente da interação econômica e social é qualificado, por alguns analistas, como “capital social” (Coleman, 1988); outros apostam tudo na “confiança” (Fukuyama, 1995). A importância do Estado-nação para o capital social foi “redescoberta” pelo Banco Mundial – supostamente, um estabelecimento financeiro internacional (Banco Mundial, 1997). Um Estado bem estruturado e eficaz, que exerce vigilância sobre as “regras do jogo” e aplica uma política econômica e social coerente, atrai capitais e uma mão-de-obra qualificada; pelo contrário, um Estado ineficaz acaba por repeli-los.

Na era da informação mundial, uma estratégia educativa ainda tem necessidade de ser – pelo menos em parte – nacional, sobretudo nos países marcados pela diversidade e desigualdade econômica entre as regiões. No entanto, como veremos ulteriormente, a estratégia mais produtiva para o Estado-nação, na economia mundial, consiste, sem dúvida, em tornar-se mais reguladora, informativa e “igualizadora”, em vez de administrar o sistema a partir do topo da hierarquia.

II.

O IMPACTO DA MUNDIALIZAÇÃO SOBRE O EMPREGO

A. A mão-de-obra e a mundialização

Será que se pode falar da mundialização do emprego? Com exceção das camadas superiores da população ativa, em geral, e dos trabalhadores com baixa qualificação profissional em determinadas regiões do globo, não é isso o que se passa. Em 1993, apesar do pânico mundial suscitado pela “enxurrada” de imigrantes, somente 1,5% (ou seja, 80 milhões) da população ativa do globo trabalhava fora de seu país de origem e – fato surpreendente – metade estava concentrada na África Subsaariana e no Oriente Médio (Campbell, 1994). No mesmo ano, a livre circulação dos cidadãos no interior da União Européia levou somente 2% de seus habitantes a trabalhar fora de seu país; esta taxa permaneceu imutável desde meados da década de 80⁴. Contrariamente à idéia difundida na opinião pública americana e européia, relativa à invasão da mão-de-obra barata, oriunda dos países do Sul e do Leste, o número de imigrados no conjunto da população superava os 5% unicamente na Alemanha (perto de 7%) e na França; além disso, essa porcentagem era menor em 1992 do que em 1986, enquanto no Reino Unido era ligeiramente superior (Carnoy e Castells, 1997, Apêndice I). A sociedade americana

⁴ *Newsweek*, edição especial sobre “O emprego”, 4 de junho de 1993.

sempre foi uma sociedade de imigrantes e as tendências atuais correspondem a uma época anterior de imigração livre (Portes e Rambaut, 1996). Todavia, o grande problema da imigração nos Estados Unidos e na Europa não é tanto o do número, mas o da composição étnica das populações imigradas: nos dias de hoje, existe um número menor de imigrantes europeus; ora, as taxas de natalidade mais elevadas entre os imigrantes não europeus, uma vez instalados no país de acolhimento, tornam as sociedades cada vez mais multiculturais e pluriétnicas.

Embora a “coloração” das sociedades em que predomina a raça branca não acompanhe forçosamente a globalização do mercado do trabalho, uma manifestação notória desse fenômeno é a multiculturalização acentuada das sociedades eurocêntricas. Nos Estados Unidos, por exemplo, as empresas mantêm amplamente o ímpeto político favorável à imigração dos trabalhadores com baixo e alto nível de qualificação. Não é surpreendente que as sociedades de informática sejam um dos grupos de pressão que, de forma bastante ativa, militam em favor da imigração: elas deparam-se com uma oferta maciça de engenheiros e programadores altamente qualificados, originários da Índia, China e Europa, que estão em condições de satisfazer suas necessidades, mediante um salário inferior ao exigido pelos técnicos americanos mais bem preparados. Daqui em diante, as universidades americanas (e japonesas) são também consideravelmente tributárias de jovens cientistas e engenheiros estrangeiros que vêm fazer pesquisa em projetos financiados pelo governo (Carnoy, 1998). Muitos países estão, igualmente, interessados em enviar seus estudantes (e mão-de-obra pouco qualificada) para os Estados Unidos, Europa ou Japão, a fim de que eles adquiram um saber e recebam uma formação a respeito das mais recentes tecnologias; além disso, como os trabalhadores imigrantes são mais bem pagos, a expectativa é de que eles façam remessas de dinheiro para seus países. No entanto, algumas economias – tais como as da África Austral e Ocidental ou dos Estados insulares do Caribe – vêm

seus melhores elementos exilarem-se na Europa e nos Estados Unidos; a perda regular de uma mão-de-obra altamente qualificada que se expatria para os Estados Unidos e Europa (fuga de cérebros) suscita nesses países o sentimento de que o dinheiro enviado desta forma é uma compensação insuficiente em relação à sua potencial contribuição.

Ainda que o grau de intensidade da circulação da mão-de-obra, em todo o mundo, seja menor do que o dos capitais e bens, a nova dinâmica do comércio e do investimento, lançada pelas empresas multinacionais e pelas redes das sociedades transnacionais, *aumentou a interdependência dos mercados de trabalho* (Bailey et alii, 1993). Alguns economistas pretendem que, nas economias dos países desenvolvidos, a incidência do comércio sobre o emprego e os salários é reduzida (Krugman e Lawrence, 1994)⁵; no entanto, a maior parte deles estão convencidos de que o comércio exterior tem um impacto, consideravelmente negativo, sobre o salário dos trabalhadores menos instruídos (Bluestone, 1995). Segundo uma pesquisa, entre 1960 e 1990, a mão-de-obra qualificada do Norte beneficiou-se – no plano não só do emprego, mas também dos salários – do processo de globalização, enquanto a mão-de-obra não qualificada foi prejudicada pela concorrência oriunda dos países em desenvolvimento. No Norte, registrou-se uma queda de 20% da demanda de mão-de-obra não qualificada, acompanhada de uma queda dos salários (Wood, 1994); aliás, constatou-se que, na economia globalizada, o potencial de mobilidade das empresas fornece à gestão uma influência mais acentuada nas negociações em relação às concessões da população ativa do Norte (Shaiken, 1993). Ainda que os efeitos indiretos da mundialização nem sempre sejam visíveis, eles exercem uma palpável incidência no decorrer das negociações; têm tendência a reduzir o excedente econômico da mão-de-obra,

⁵ Para uma resposta, ver Cohen, 1994.

ao mesmo tempo que preservam os empregos dificilmente exportáveis – tais como os que necessitam de qualificação superior ou fazem parte da categoria de serviços não comercializáveis.

Assim, mesmo na ausência de unidade, seja no mercado globalizado do trabalho ou na mão-de-obra globalizada, existe uma interdependência do emprego globalizado na economia globalizada. Tal interdependência expressa-se por uma integração acentuada do emprego no mundo inteiro: as sociedades multinacionais consideram o mundo como seu mercado do trabalho e organizam-se em torno das estruturas do emprego e da inovação em escala planetária. Por exemplo, uma sociedade como a *Oracle* – que faz parte do reduzido número de empresas especializadas na criação de programas de informática, cuja matriz se encontra na baía de San Francisco – possui filiais na Europa e na Índia: estas são organizadas de maneira a executar tarefas semelhantes e, no entanto, diferentes, tais como o recrutamento dos mais galardoados criadores de programas de informática para trabalharem na sede. Tal interdependência é, portanto, marcada por uma segmentação hierárquica da mão-de-obra que continua a se manifestar entre os países, mas que, aos poucos, passa por cima das fronteiras para tomar uma dimensão planetária.

Essa segmentação tem uma importante significação para os planejadores da educação de cada país, sobretudo no que diz respeito ao ensino universitário. Como já afirmamos, só depois de ter feito enormes investimentos no ensino superior é que a África do Sul se apercebeu, com toda a clareza, de que um grande número de seus melhores estudantes dirigiam-se para a Europa após a conclusão de seus estudos. Por outro lado, um número crescente de africanos, com alta qualificação, oriundos de outros países do continente, tentam deslocar-se para a África do Sul a fim de prosseguirem seus estudos e encontrarem um emprego. A “fuga de cérebros” – que continua sendo um problema para os países em desenvolvimento – corre o sério risco de se acentuar com a mundialização: se um país, tal como a África do Sul, pretender

tornar-se um pólo de desenvolvimento nesta economia globalizada, os planejadores deverão elaborar uma estratégia que venha a forjar e utilizar a posição de sua nação na segmentação globalizada⁶.

B. Os mercados mundializados e a mundialização dos conhecimentos

A segmentação que supera as fronteiras de um país significa, na prática, que a mundialização dos capitais e do investimento cria uma demanda globalizada que incide sobre determinados tipos de saberes – em particular, inglês, raciocínio matemático, lógica científica e programação computadorizada –, associados aos graus superiores do ensino. As sociedades tecnológicas globalizadas, com vocação científica, interessam-se cada vez mais por pesquisadores e engenheiros formados – pelo menos em parte – nas universidades dos novos países industrializados (NPI) para suas atividades de inovação, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos NPI. Ao mesmo tempo, os Governos – principalmente os dos NPI da Ásia – aceleram o desenvolvimento de seu ensino superior na área das ciências e da tecnologia na expectativa de se beneficiarem dos frutos da inovação que continua seu processo de globalização.

O efeito sobre a formação globalizada não fica por aí: a formação e a pesquisa científicas e tecnológicas das universidades dos países desenvolvidos – quase inteiramente colocadas sob a égide dos programas nacionais de P&D, financiados pelo Estado – internacionalizam-se progressivamente ao insistirem, em

⁶ No final da década de 70, Cingapura empreendeu um esforço sistemático para passar de uma economia de montagem eletrônica para uma economia de P&D: tal conversão operou-se pela combinação de medidas econômicas (substancial aumento do salário mínimo) com medidas na área da educação (instalação de núcleos de P&D, investimento em um centro de pesquisa de biotecnologia na Universidade de Cingapura, rápida expansão do ensino universitário em ciências e engenharia).

particular, sobre os programas do ensino fundamental nos NPI para os estudantes de 3º grau (Carnoy, 1998). Os pesquisadores e engenheiros de alto nível que concluem seus estudos nessas escolas de ensino superior estão disponíveis para a inovação globalizada, incluindo nas empresas cujos proprietários e diretores são os empresários e os Governos dos NPI.

A política governamental de investimento em matéria de educação é, portanto, *ao mesmo tempo*, fortemente nacionalista, mas também, propositalmente ou não, intersticialmente cooperativa e, muitas vezes, integrada em uma política de inovação obstinadamente nacionalista. A educação, em geral, e o ensino superior, em particular, estão tradicionalmente ligados a objetivos intrinsecamente nacionais, tais como, por exemplo, a promoção da cultura nacional ou a constituição de uma elite nacional. No entanto, as políticas “nacionais” de investimento no campo da educação são, igualmente, bastante internacionalizadas: até mesmo nos países que, intencionalmente, procuram criar vantagens adicionais a partir de um sistema nacional de inovação, seus cientistas são, habitualmente, formados em países desenvolvidos nos quais eles podem trabalhar em centros de pesquisa de empresas globalizadas. Assim, os recentes esforços dos Estados focalizados nas disciplinas da área científica e tecnológica do ensino superior – apesar de sua intenção de tirar partido das contribuições da inovação – alcançaram indiretamente, e talvez por inadvertência, uma nova forma de cooperação intersticial na inovação globalizada. Esse tipo de cooperação proporciona, às empresas mundiais e aos Governos dos países desenvolvidos, novas fontes de capital humano científico para a pesquisa fundamental e aplicada. E, em “boas” condições, essa mesma política de educação pode também apoiar seu objetivo deliberado de ajudar os países a criar uma superioridade estratégica.

O número crescente de cientistas e engenheiros de alto nível, originários dos NPI e formados em centros de inovação, incita ainda mais os Governos desses países a se lançarem em uma estratégia nacionalista agressiva de inovação. Determina-

das estratégias de inovação fundamentam-se na inovação própria às empresas globais; daí sua natureza obstinadamente nacionalista pela simples razão de que elas fazem apelo a cientistas e técnicos formados nos próprios países para ganharem uma parcela das vantagens da inovação. No entanto, outros países adotam estratégias de inovação verdadeiramente nacionalistas: trata-se de tentativas que visam ao desenvolvimento de pólos de inovação autônomos que rivalizam com inovadores mundiais, já instalados no país.

A demanda globalizada aferente a determinados altos níveis de competência exerce, por toda parte e, em particular, nas economias mais estreitamente ligadas ao processo de mundialização, uma forte pressão sobre os resultados dos diplomados do ensino superior. No decorrer dos últimos cinquenta anos, a maior parte dos países conheceu um fulgurante desenvolvimento de seus sistemas educacionais, primário e secundário; mas isso não é verdadeiro em todos os países. No entanto, graças à ideologia amplamente difundida segundo a qual a educação básica deverá ser reconhecida como um direito de toda criança, as restrições orçamentárias de numerosos países endividados, tais como os da América Latina, não os impediram de promover o acesso ao ensino primário e, inclusive, secundário (Castro e Carnoy, 1997).

Houve, igualmente, um incremento do ensino universitário; no entanto, considerando a demanda globalizada de mão-de-obra de alto nível, a tendência é que sejam cada vez mais altas as taxas de rentabilidade do investimento no ensino superior, comparado aos resultados dos investimentos no primeiro e segundo graus. Essas taxas que têm beneficiado o ensino superior são, também, favorecidas pelas políticas de ajuste estrutural que tendem a privilegiar o emprego de uma mão-de-obra bastante qualificada, do ponto de vista acadêmico, no setor da exportação e das multinacionais. As estimativas das taxas de rentabilidade de países tais como Cingapura, Malásia, Hong Kong (Chung, 1990), Coréia (Ryoo et alii, 1993), Argentina (Razquin,

1999) e um certo número de países da OCDE* (OCDE, 1998) indicam que os investimentos do ensino universitário são, quase sempre, também elevados, inclusive superiores aos do segundo ou primeiro graus. Entre esses estudos, alguns têm permitido, igualmente, avaliar essas taxas no decorrer de vários anos, de 1970 a 1980 e 1990: eles revelam uma progressão das taxas de rentabilidade da universidade *relacionadas* às do primeiro e segundo graus. A elevação desta taxa no ensino superior, comparada aos outros níveis de escolaridade, caracteriza também a situação de numerosos países em que a parcela de investimento destinada à universidade continua sendo inferior ao investimento no primário e no secundário.

O crescimento das taxas de rentabilidade do ensino superior não está necessariamente ligado ao aumento, em valor *absoluto*, da renda real dos diplomados do 3º grau. Sua renda real poderia ser constante ou, até mesmo, baixar; no entanto, se a renda dos diplomados do segundo e do primeiro graus diminuir ou cair ainda mais do que a dos diplomados do ensino superior, a taxa de rentabilidade do ensino superior acaba aumentando na proporção da pressão exercida neste nível do sistema educacional. Na década de 60, Mark Blaug, Richard Layard e Maureen Woodhall estudaram o paradoxo do ensino superior na Índia: apesar da taxa de desemprego entre os diplomados ser considerável, não cessavam de aumentar as demandas de matrícula nas universidades (Blaug et alii, 1969). Estes pesquisadores constataram então que, se os desempregados eram numerosos entre os diplomados do ensino superior, era ainda mais elevado o número de desempregados entre os do segundo grau que eram impelidos

* Sigla da *Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos*, constituída em Paris, em 1967, tendo por objeto favorecer a expansão econômica dos Estados-membros (além de 22 da Europa, inclui os Estados Unidos, o Canadá, o México, o Japão, a Coréia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia) e dos Estados em desenvolvimento. Cf. *Le Petit Larousse illustré*, Paris, 2000. (N.T.)

a entrar na universidade. Durante os últimos vinte e cinco anos, nos Estados Unidos, a renda real dos homens diplomados das universidades passou por uma progressão bastante lenta, enquanto a dos diplomados do segundo grau sofreu uma brusca queda, acarretando uma nova supervalorização das rendas universitárias duplicada por um crescimento dos efetivos do ensino superior.

Por conseqüência, a mundialização beneficia – talvez somente em termos *relativos* – os diplomados do ensino superior; no entanto, as repercussões sobre a política de investimentos no ensino geral são semelhantes às que se teriam verificado se a renda desses diplomados tivesse aumentado mais rapidamente que a dos jovens com menos anos de escolaridade. É certo que a mundialização faz pressão sobre o sistema educacional para que este se estenda a toda a população.

No entanto, existe o verso da medalha: um grande número de analistas insistem que a mundialização *reduz* a demanda de mão-de-obra não qualificada e semiquificada, que as novas tecnologias ameaçam reduzir o conjunto da demanda de mão-de-obra e que os países têm de lutar por esta demanda mais restrita, mantendo os baixos salários. Tais analistas pretendem que esta é a razão pela qual os salários reais estão em baixa (ou em alta de forma bastante lenta) na maior parte dos países (ver, por exemplo, Rifkin, 1996). Veremos que essa análise dos efeitos da mundialização e da nova tecnologia é incorreta. A informatização faz desaparecer numerosos empregos, assim como ocorreu durante as outras revoluções do passado, o que ameaça exercer uma influência sobre o investimento, a curto prazo, nos campos da educação e da formação. No entanto, esse aspecto do mercado do trabalho nem por isso suprime a questão mais importante para as estratégias da educação: a mundialização e a nova tecnologia exigem um conhecimento cada vez mais amplo; além disso, os novos mercados do trabalho consomem cada vez mais informação e tornam-se cada vez mais flexíveis, *desagregadores* ou individualizadores, estabelecendo uma separação entre o mundo do trabalho e a sociedade tradicional, como veremos mais adi-

ante. Tais são os principais fatores que continuam e devem continuar a influenciar as estratégias da educação.

As estratégias da educação devem, também, ser influenciadas pelas conseqüências sociais de uma taxa de rentabilidade mais elevada (no plano privado e social), destinada ao ensino superior. A elevação desta taxa para os estudos avançados significa que os que recebem essa educação beneficiam-se relativamente mais de seu investimento neste campo do que os que interrompem sua escolaridade nos graus inferiores. Na maior parte dos países, os estudantes que têm acesso ao ensino superior são, igualmente, oriundos de classes sociais privilegiadas; assim, não só os lares mais abastados dispõem, desde o começo, de um capital mais elevado, mas, nestas condições, conseguem também um retorno melhor em relação ao investimento. Eis aí o mais seguro meio de aumentar as desigualdades nas sociedades já bastante desiguais. Além disso, os alunos de condição socioeconômica (CSE) mais abastada são os que têm acesso às “melhores” escolas, em regiões suscetíveis de ter um gasto mais elevado por aluno, em particular nas escolas freqüentadas por escolares oriundos de meios socioeconômicos mais afortunados. A competição em vista dessa educação mais rentável é tanto mais forte quanto mais elevada for a rentabilidade do ensino superior, porque o desafio torna-se mais importante: os pais de condição socioeconômica abastada estão cada vez mais preocupados com a escolha da escola – sua reputação e o acesso que ela oferece ao ensino superior – a ser freqüentada pelos filhos. Afinal de contas, em vez de ser menos estratificada – em particular no caso de financiamento estatal restrito –, a escolaridade torna-se mais estratificada nos níveis inferiores; tratando-se do acesso das classes sociais à educação, a concorrência econômica em cada país traduz-se em escala planetária por uma concorrência subnacional.

Se a globalização faz subir a taxa de rentabilidade das universidades, intensificando a competição para o acesso ao ensino superior, os pais mais instruídos e abastados têm tendência a gastar mais no primário e secundário para garantirem a entrada dos

filhos na universidade. Isso significa que, se a promoção relativa ao ensino privado do primeiro e segundo graus, por meio de cheques-educação, inscreve-se em uma estratégia de acesso à educação, os pais que têm recursos para isso são impelidos a enviar os filhos para escolas privadas selecionadas. Até mesmo no ensino público, por toda parte em que isso é possível, os pais mais motivados e afortunados procuram escolas públicas “seletivas”, cuja clientela faz parte das classes sociais mais favorecidas. Esses mesmos pais, preocupados em pagar as “melhores” escolas primárias e secundárias (quase sempre privadas) aos filhos, são obrigados a lutar para ingressarem em universidades públicas de qualidade e, sobretudo, gratuitas. Na África, a elite (composta, em grande parte, por funcionários) foi ainda mais longe, tentando manter um sistema em que os estudantes *recebem* um benefício competitivo em troca de sua presença; embora esse sistema esteja sendo, aos poucos, desmantelado, continuam a vigorar generosos programas de empréstimo concedido a estudantes que, raramente, o reembolsam.

Ao mesmo tempo, a alta das taxas de rentabilidade relativa às universidades faz pressão sobre esses mesmos estabelecimentos para que aceitem um número crescente de estudantes. No entanto, as restrições financeiras associadas ao aumento dos gastos públicos em matéria de educação levaram os países da América Latina e da Ásia a desenvolver seu ensino superior através da autorização da criação imediata de universidades *privadas*, muitas vezes financiadas – pelo menos em parte – por créditos concedidos pelo ministério aos estudantes. Tais universidades fazem concorrência para acolher o maior número de alunos; contudo, na realidade, os estudantes em busca de um diploma são tão numerosos que a competição não tem necessidade de ser muito acirrada para atraí-los. Algumas universidades privadas da Malásia, África do Sul e de outros países têm estabelecido “parcerias” com universidades européias e australianas para exercerem maior atração sobre os estudantes; no entanto, a maior parte deles não são “suficientemente bons” para

serem aceitos nas melhores universidades públicas, de modo que a universidade privada, as taxas de inscrição e outras despesas vultosas fornecem-lhes a expectativa de uma auspiciosa carreira. No Brasil, Chile, Colômbia, Malásia e em muitos outros países, essas universidades privadas e lucrativas têm tendência a serem “fábricas de diplomas” para estudantes oriundos de famílias com baixa – em vez de elevada – renda. Os resultados esperados para os estudantes das universidades privadas são, em geral, inferiores aos dos estudantes aceitos nas universidades públicas mais prestigiosas.

Além de rentabilizar os graus superiores de ensino, a mundialização parece ter conseguido o aumento da taxa de rentabilidade no que diz respeito à educação das mulheres. Em grande número de países, essa taxa é superior à dos homens (Ryoo et alii, 1993; Psacharopoulos, 1989). Apesar de serem complexas as razões da participação mais ativa das mulheres no mercado do trabalho, existem dois fatores principais que explicam tal fenômeno: por um lado, a propagação das idéias e valores feministas; e, por outro, a crescente demanda de mão-de-obra semiqualficada, de baixo custo, para a fabricação de peças eletrônicas e outros tipos de montagem nos países em desenvolvimento.

O movimento mundial em favor dos direitos da mulher teve como efeito legitimar a igualdade da instrução para todos, o controle da taxa de fecundidade por elas, a presença mais numerosa das mulheres assalariadas nas empresas, assim como a garantia de seu direito de voto (Castells, 1997; Ramirez et alii, 1997). A crescente demanda de mão-de-obra, de baixo custo, e o sentimento mais profundo de possuírem direitos idênticos aos dos homens levaram, por toda parte, um número considerável de mulheres casadas a tornarem-se assalariadas. Tal fenômeno engendrou, por sua vez, uma progressão da demanda de educação das mulheres em graus cada vez mais elevados. A mundialização está, portanto, em via de acentuar uma tendência já pronunciada: as mulheres prosseguem estudos tão avançados – para não dizer ainda mais avançados – quanto os homens.

Esta situação não significa que as mulheres estejam recebendo um salário idêntico ao dos homens: isso só ocorre em raríssimos casos. Também não significa que elas abordam o ensino superior nas áreas mais promissoras, tais como a engenharia, o comércio ou a informática; aí, igualmente, a realidade é outra. As mulheres ainda são terrivelmente sub-representadas nas profissões mais lucrativas, inclusive nos países mais “feministas” como a Suécia ou os Estados Unidos. No entanto, a mundialização parece apresentar, progressivamente, uma nova conjuntura por razões positivas e, ao mesmo tempo, negativas: as primeiras referem-se ao fato de que a flexibilidade da organização de uma empresa comercial exige a flexibilidade da mão-de-obra; ora, as mulheres são tão flexíveis – para não dizer mais flexíveis – quanto os homens. Por outro lado, as tecnologias da informação e da comunicação propagam idéias democráticas pelo mundo inteiro. A razão negativa é que, praticamente por toda parte, as mulheres são menos bem remuneradas do que os homens; além disso, para as empresas, é vantajoso empregar mulheres com um salário inferior ao dos homens. E, no entanto, parece que esses motivos fazem progredir o grau de instrução e o preço da mão-de-obra feminina. Assim, no mundo inteiro, está aumentando a porcentagem de mulheres nas faculdades de ciências e nos departamentos de engenharia das universidades; embora essa “profissionalização” da mulher contribua, sem dúvida, para transformar a vida familiar, ela permite a democratização da sociedade e eleva consideravelmente o nível médio da instrução.

C. A mundialização e a organização do trabalho

A mundialização e a tecnologia da informação estão em via de revolucionar o trabalho. Tal revolução é mal interpretada e mistificada pelos autores que pretendem que as novas tecnologias da informação subentendem uma penúria maciça e crescente de empregos, sobretudo entre os mais interessantes e qualificados (cf. Rifkin, 1994). Essa afirmação é simplesmente errônea pelo

fato de desviar a atenção da realidade: a mudança que está se operando. À medida que as economias e os Governos pós-industriais irão se adaptar às novas realidades, numerosos empregos serão criados, a maior parte dos quais (essencialmente nos países desenvolvidos) receberão uma remuneração mais elevada. Aliás, durante o período de expansão fulgurante das novas tecnologias da informação, nas décadas de 80 e 90, revelou-se positivo o crescimento do emprego no mundo. Nos Estados Unidos, país detentor do maior número de computadores por trabalhador, procedeu-se à criação de quase 40 milhões de empregos, desde meados da década de 70, além de 14 milhões, desde 1992. Antes da crise financeira de 1998, o crescimento das taxas de emprego no Sudeste Asiático foi ainda mais rápido e, segundo parece, irá continuar com a revitalização dessas economias (Carnoy e Castells, 1997)⁷.

Não existe nenhuma correlação entre o uso mais ou menos intensivo dos recursos informáticos, segundo os países, e sua taxa de desemprego (Carnoy, 1999). A título de exemplo: embora fazendo menos apelo à tecnologia da informação do que a França, a Espanha tem uma taxa de desemprego bem superior ao país vizinho; do mesmo modo, o uso da tecnologia no sul da Itália é muito menos avançado do que na Itália do norte e, no entanto, a taxa de desemprego é mais elevada naquela região. A informatização implica, com toda a certeza, supressões de postos de trabalho, mas não é a causa do aumento das taxas de desemprego em médio e curto prazos (BIT*,

⁷ Também, em nenhuma região do mundo, houve perda de empregos nas indústrias de fabricação. Pelo contrário, o Brasil, a China, a Índia e o México reunidos criaram, neste setor, um número bem maior de empregos do que o número de empregos perdidos nos países desenvolvidos, entre 1970 e 1995. Mesmo se o crescimento das taxas de emprego nas indústrias de fabricação sofreu uma queda nos NPI, tal crescimento não está em declínio (Carnoy, 1999, capítulo 2).

* Sigla de *Bureau International do Trabalho*, secretariado permanente da OIT (*Organização Internacional do Trabalho*), sediado em Genebra. A OIT é uma organização internacional criada em 1919, pelo Tratado de Versalhes, para promover a justiça social através do aperfeiçoamento das condições de vida e de trabalho no mundo inteiro; desde 1946, tornou-se uma instituição especializada da ONU. Cf. *Le Petit Larousse illustré*, Paris, 2000. (N.T.)

1996). Para qualquer país, fundamentar seu crescimento econômico em um futuro com reduzida tecnologia, a pretexto de pretender preservar empregos, seria simplesmente um erro fatal.

Dito isso, os empregos de hoje não são forçosamente idênticos aos de amanhã. A intensificação da concorrência em escala mundial dá plena consciência às empresas dos custos e da produtividade: a “solução” encontrada por elas consiste em reorganizar o trabalho em torno de uma gestão descentralizada, de uma diferenciação do trabalho e da produção, individualizando as tarefas e diferenciando os assalariados na relação com os respectivos superiores hierárquicos e empregadores. Isso facilita amplamente a terceirização, o emprego em tempo parcial e o trabalho temporário já que uma grande parte da atividade pode reduzir-se a tarefas específicas, mesmo quando o “essencial” se faz em equipe com múltiplas tarefas. Os integrantes da população economicamente ativa são, progressivamente, definidos do ponto de vista social, não tanto pelo posto específico que irão ocupar a longo prazo, mas pelos conhecimentos adquiridos nos estudos e na execução do trabalho. Esse “cabedal” de conhecimentos permite-lhes passar de uma empresa para outra e, inclusive, de um tipo de trabalho para outro, enquanto se opera a redefinição dos postos.

A individualização e a diferenciação têm como efeito afastar cada vez mais os assalariados da perspectiva do trabalho em tempo completo, “permanente”, em uma empresa estável, tais como as que caracterizaram o desenvolvimento do período pós-guerra na Europa, Japão, Estados Unidos e em outros países industrializados. Do mesmo modo que a revolução manufatureira criou dissensões entre os operários e os produtos que eles fabricavam, a nova transformação do emprego está em via de dissolver a identidade que os trabalhadores haviam forjado com as organizações industriais, tais como as associações profissionais e os sindicatos. Os trabalhadores são individualizados, separados não só de sua identidade “tradicional” na qual se apoiavam há mais de um século, mas também da rede social que lhes permitia encontrar uma segurança econômica. O “trabalho” e tudo o que

o envolve – o grupo de amigos no escritório, as discussões e as saídas depois do trabalho, a atividade sindical e, inclusive, o pátio de estacionamento – perdem sua função social; tudo isso se tornou tão “definitivamente temporário” quanto o próprio trabalho.

Alguns técnicos e peritos – sobretudo entre os mais qualificados – criam novas redes; em vez de se contentarem em falar com seus colegas de escritório, eles estabelecem relações por correio eletrônico, além de trocarem dados informais de uma empresa para outra e entre diferentes países. A tecnologia de redes, como a *internet*, é útil: as informações trocadas após o trabalho, nas reuniões de cúpula que atraem profissionais oriundos de um amplo leque de empresas, respondem ao mesmo objetivo. A questão é saber o que irá fazer a maioria da população ativa que não tem acesso fácil à informação sobre as outras sociedades e não se comunicam com os funcionários das outras sociedades ou com os funcionários de alto nível que estão “fora do circuito”; a tendência é deixar essa população em uma incerteza individualizada, “desligada” das redes tradicionais sem estar “integrada” às novas redes. Para preencher esse vazio, assiste-se à formação de redes privadas, a exemplo das sociedades de trabalho temporário. No entanto, com raras exceções – conforme demonstração feita pelos sindicatos da construção civil que, tradicionalmente, concedem empregos temporários a seus membros –, essas novas redes não são organizadas para a população ativa, nem por ela: tais redes não chegam a satisfazer a necessidade de integração social proporcionada pelos empregos estáveis, pelos sindicatos e pelas associações profissionais.

As conseqüências dessa nova organização do trabalho são importantes para a educação. Se uma pessoa é levada a trocar com freqüência de emprego, quanto melhores conhecimentos gerais tiver adquirido, tanto mais facilmente conseguirá adquirir as competências exigidas para os diferentes postos que vier a ocupar; por outro lado, os empregadores preferem sempre contratar pessoas que, além de possuírem competências particulares, aprendem rapidamente. O ensino profissionalizante nunca criou em-

pregos; ora, quando existem postos vacantes, a preferência é dada, em geral, aos jovens com formação profissional que acabam recebendo uma remuneração mais elevada (Chung, 1996). A flexibilidade na organização do trabalho significa que é mais valorizado um ensino geral de melhor qualidade, que ajuda o indivíduo a coletar e interpretar informações, além de lhe proporcionar condições para resolver os problemas. No entanto, isso significa também que a formação profissional deve ser fundamentada em um ensino geral e polivalente. É forçoso constatar, igualmente, que os talentos de comunicação e cooperação são tanto mais recompensados, quanto mais flexível for o quadro de trabalho (Cappelli, 1997).

D. A mundialização e a desigualdade dos salários

A alta das taxas de rentabilidade relativas ao ensino superior não provém somente das novas tecnologias, nem da crescente demanda de qualificações de ordem superior. Como a mundialização é fortemente influenciada pela rapidez de circulação dos ativos financeiros, os investidores exercem um poder considerável sobre a política econômica dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Apesar de os grupos existentes no âmbito do setor financeiro estarem, quase sempre, em desacordo em relação a determinados detalhes, parece que acabam apostando em uma ideologia particular do desenvolvimento econômico, ou seja, uma ideologia que dá prioridade às considerações financeiras. Sem a presença de sólidos fatores institucionais que favoreçam a cooperação na empresa – como é o caso na Alemanha, Japão, Escandinávia ou Áustria –, as políticas econômicas “conservadoras” têm tendência a prejudicar os trabalhadores menos instruídos na medida em que é limitada a proteção do emprego e são desmanteladas as políticas protecionistas.

A mundialização não implica necessariamente uma maior desigualdade dos salários, segundo o grau de instrução da mão-de-obra; no entanto, a pressão exercida sobre os Governos para

colocarem em ordem suas finanças de maneira a serem competitivos na economia mundial e atraírem os investimentos financeiros provenientes da enorme quantidade de capitais que, permanentemente, circulam pelo mundo, engendra uma política que teria tendência sobretudo a lesar os trabalhadores menos instruídos. Seja qual for o efeito “real” da evolução tecnológica e da demanda dos produtos sobre a tabela dos salários, o aspecto da ideologia dominante que inspira a mundialização acentua o movimento contrário à alta dos salários, manifestando uma tendência oposta aos salários sociais, favorável às políticas financeiras que mantêm o desemprego em um nível superior ao de outras circunstâncias.

Por este fato, os Governos estão inclinados a:

- Renunciarem à política do Estado-providência, com aspectos corporativistas, para se voltarem em direção ao mercado privado. Essa mudança resulta, em parte, da maneira como o eleitorado percebe o poder declinante do Estado em influenciar os mercados em uma economia cada vez mais globalizada (Castells, 1970). Mas ela provém igualmente, em parte, do grande esforço das empresas para aumentarem a parcela dos benefícios privados no produto nacional bruto (Bowles et alii, 1983; Carnoy, Shearer e Rumberger, 1983).
- Adotarem uma política firmemente oposta aos sindicatos, escolhendo um tom de negociação favorável ao patronato.
- Baixarem o salário mínimo no âmbito de uma política de “criação de empregos” – em particular para os jovens –, embora já tenha sido amplamente comprovado que a alta ou a baixa do salário mínimo não exerce nenhum impacto sobre o desemprego dos jovens (em relação aos Estados Unidos, ver Card e Krueger, 1995). A baixa do salário mínimo real, associada a uma política antiinflacionista rigorosa que produz um nível elevado de desemprego, exerce uma crescente pressão sobre os salários da mão-de-obra menos qualificada.

Assim, o quadro institucional – do mesmo modo que a política governamental e a atitude das empresas daí resultante – pode

não só ter uma incidência sobre a distribuição da renda, mas também sobre os salários de algumas categorias de funcionários. O argumento institucional apóia-se em estudos que mostram que as desigualdades de renda são mais importantes nos Estados Unidos – por exemplo, sobretudo no escalão mais baixo dos salários – do que em países como o Canadá, França e Alemanha. Os trabalhadores destes países, à semelhança do que se passou nos Estados Unidos, conheceram uma evolução da demanda relativa de mão-de-obra pouco qualificada, mas têm uma legislação do trabalho mais aberta e melhores relações patronato-assalariados (Freeman e Needels, 1991; Freeman e Katz, 1995). Estes estudos concluem que a alta do salário mínimo e a manutenção de um poder de negociação mais bem equilibrado entre o patronato e os assalariados são indispensáveis para evitar que os salários da mão-de-obra pouco qualificada baixem de maneira significativa⁸.

⁸ Outros economistas defendem que as desigualdades de rendas “fantasmas” são muito mais importantes na França e Alemanha se levarmos em consideração a taxa de desemprego: por outras palavras, os salários dos empregados pouco qualificados cairiam se aqueles que têm um emprego “compartilhassem” com os desempregados os postos de trabalho existentes.

III.

O IMPACTO DA MUNDIALIZAÇÃO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DA REFORMA DA EDUCAÇÃO

Nos setores da educação e da formação, as reviravoltas da economia mundial desencadearam três tipos de reação: as reformas que correspondem à evolução da demanda de qualificações nos mercados – nacional e internacional – do trabalho e às novas idéias sobre a maneira de organizar a produção do sucesso escolar e da competência profissional podem ser qualificadas de “reformas fundadas na competitividade”; as reformas que correspondem a restrições do orçamento do setor público e das rendas das sociedades privadas, reduzindo os recursos de que dispõem o público e o privado para financiarem a educação e a formação, podem ser qualificadas de “reformas fundadas nos imperativos financeiros”; por último, as reformas que tentam realizar o importante papel político da educação como fonte de mobilidade e nivelamento sociais podem ser qualificadas de “reformas fundadas na equidade”.

A. As reformas fundadas na competitividade

Compreende-se melhor a filosofia subjacente dessas reformas ao se compulsar o relatório apresentado, em 1992, pela Comissão da Educação da OCDE aos Ministros da Educação dos Estados-membros:

“O *fator humano* é fundamental para a atividade econômica, a competitividade e a prosperidade, quer se manifeste sob a forma de saber e de competência ou sob as formas menos tangíveis da flexibilidade, abertura à inovação e cultura da empresa... Os modelos do emprego e os processos do lugar de trabalho evoluem rapidamente. Em conjunto, essas mudanças exercem um profundo impacto sobre a topografia dos conhecimentos e das competências pertinentes – por consequência, sobre a capacidade dos indivíduos, jovens ou mais idosos, homens ou mulheres, para participarem da vida econômica” (OCDE, 1992, p. 32).

As reformas fundadas na competitividade procuram, antes de tudo, aumentar a produtividade econômica, aprimorando a “qualidade” da mão-de-obra. Na prática, essa filosofia traduz-se por uma progressão do nível médio das aquisições dos jovens em atividade e por um aperfeiçoamento da “qualidade” da aprendizagem em cada nível; essa qualidade é avaliada, antes de tudo, em função do sucesso do aluno, mas também da pertinência do ensino em um mundo do trabalho em plena evolução.

As reformas fundadas na competitividade são *focalizadas na produtividade*; ou, por outras palavras, seu objetivo consiste em aumentar a produtividade da mão-de-obra e dos estabelecimentos escolares, *mesmo que isso implique gastos suplementares com a educação*, em particular o aumento dos vencimentos dos professores e uma notória expansão dos níveis de ensino. Tais reformas podem ser classificadas em quatro categorias.

1. *A descentralização*

Esta reforma confere à municipalidade – e, em certos casos, à escola – uma maior autonomia de decisão. Seu objeto consiste em incrementar o controle das comunidades locais sobre os programas e os métodos de ensino, assim como o controle dos professores e dos próprios diretores de estabelecimento – partindo do princípio de que

uma flexibilidade e um controle acentuados permitem uma harmonização mais adequada dos métodos pedagógicos com a clientela atendida e uma responsabilização quanto aos resultados escolares. Segundo os partidários da reforma da educação, se as autoridades educativas locais se julgarem – e forem julgadas – responsáveis pelos métodos de ensino, a qualidade da educação será cada vez mais aprimorada (Hannaway e Carnoy, 1993).

Um dos desdobramentos dessa reforma é *a escolha da escola e a privatização dos serviços educacionais* (UNESCO, 1993, p. 59-63). Embora a razão pela qual os pais desejam proceder à escolha da escola se relacione, em geral, com a composição do efetivo estudantil das escolas locais (urbanas) e com as condições “indesejáveis” daí resultantes no âmbito do estabelecimento, os partidários da livre escolha afirmam que a ameaça de troca de escola pelos pais motiva os professores e diretores de estabelecimento no sentido do aprimoramento do ensino. Do mesmo modo, um dos argumentos percucientes da privatização é seu efeito positivo sobre a concorrência entre as escolas e sobre seu grau de responsabilidade – por consequência, sobre a qualidade do ensino ministrado na escola (West, 1997).

2. Padrões educativos

Em países tão diferentes quanto os Estados Unidos, o Brasil e o Chile, nos quais a educação formal é fortemente descentralizada, as reformas incidem sobre uma maior “centralização” e, ao mesmo tempo, sobre uma reestruturação da escola (um controle mais ampliado é confiado ao corpo docente). As reformas de centralização são, essencialmente, focalizadas sobre a busca de padrões educativos mais elevados, “definidas de maneira restritiva como o nível de aprendizagem que, supostamente, através de determinado ensino, os discentes poderão alcançar...” (UNESCO, 1993, p. 78). A legislação *Goals 2000* promulgada pelo Congresso dos Estados Unidos (1994) e as leis mais recentes adotadas por Estados, tais como o Texas ou a

Carolina do Norte, exigem que os alunos cumpram, no mínimo, certos padrões para obterem o certificado de estudos secundários; além disso, procuram elevar o nível médio de sucesso na aprendizagem. O Chile, vários Estados do Brasil e dos Estados Unidos – assim como um certo número de outros países dotados de sistemas educacionais mais centralizados, tais como a França, o Uruguai, a Costa Rica e um grande número de países africanos – publicam, estabelecimento por estabelecimento, os resultados dos testes promovidos em escala nacional, ou comunicam às escolas os resultados obtidos em comparação com outros estabelecimentos freqüentados por uma clientela que se beneficia de uma situação socioeconômica semelhante. Esses padrões educativos (estabelecidos pelo poder central) têm o interesse de fornecer às escolas e pais uma idéia clara dos resultados escolares esperados com a expectativa de que a elevação dos padrões de nível estimule a demanda dos pais e o desempenho dos estabelecimentos.

3. *Gestão racionalizada dos recursos destinados à educação*

Um grande número de proposições que visam aumentar o rendimento escolar se apóiam não só na injeção de novos meios de *alto rendimento* que podem contribuir para aprimorar, sensivelmente, os resultados dos alunos com um custo relativamente baixo, mas também na racionalização da gestão e da alocação dos recursos existentes. A introdução de meios de alto rendimento significa, por exemplo, a universalização do acesso aos livros escolares nos países em que os alunos carecem desse material (Lockheed, Verspoor et alii, 1990), o ensino pelos pares nos países com renda mais elevada que não carecem de equipamentos escolares (Levin et alii, 1986) e uma “terceira via” que faz apelo a todos os meios de comunicação de que dispõe a sociedade para alcançar “o número bastante elevado de jovens e adultos que não se beneficiaram de nenhum tipo de ensino ou abandonaram a escola antes de terem aprendido algo de útil para eles mesmos e para a sociedade” (UNESCO, 1993, p. 64-65).

O objetivo prioritário da “melhor gestão” – como é testemunhado pelo conjunto das obras publicadas sobre as escolas “eficazes” (ver Lockheed e Levin, 1993) – consiste em desenvolver o esforço e a inovação pedagógicos, ao mesmo tempo que propõe aos professores determinados métodos de ensino eficazes (Levin, 1993). A finalidade consiste em obter uma elevada taxa de sucesso com recursos e efetivos praticamente equivalentes aos de estabelecimentos com baixo desempenho. Um dos argumentos invocados pelos adeptos da privatização que propõem a instauração de um sistema de bônus escolar, nos Estados Unidos e alhures, é que as escolas privadas conseguem obter melhores resultados com os mesmos – para não dizer com menos – recursos porque elas demonstram uma maior flexibilidade na distribuição do tempo de ensino (Carnoy, 1997; West, 1997).

Por último, um outro argumento consiste em afirmar que, nos países em desenvolvimento, o ensino público deveria dedicar-se à expansão e aprimoramento da educação básica já que o resultado – a “taxa social de rentabilidade” – relacionado com os recursos investidos neste nível é superior ao daqueles investidos no segundo e terceiro graus (Banco Mundial, 1995; Lockheed, Verspoor et alii, 1990). Isso pressupõe que a produtividade econômica e o bem social (cujos elementos de avaliação são, por exemplo, o aprimoramento da saúde e alimentação da criança ou a queda da taxa de fecundidade) progridem mais em função dos gastos públicos destinados à educação básica e não aos graus superiores (Carnoy, 1992). É socialmente mais “eficaz” investir uma reduzida parcela dos fundos públicos no ensino primário, separando-os das subvenções atribuídas ao secundário e, sobretudo, ao ensino universitário.

4. Aprimoramento da seleção e formação dos professores

Segundo a OCDE, “... aprimorar a qualidade da educação tornou-se uma verdadeira prioridade e, neste aspecto, o papel dos professores é primordial ... É por eles e através deles que a re-

forma pode ser bem-sucedida” (OCDE, 1992, p. 79). A OCDE está, principalmente, focalizada sobre as reformas que podem contribuir para aprimorar a seleção de professores mais bem qualificados nas escolas e universidades, sobre a formação prévia ao emprego para transformá-los em agentes eficazes de transmissão do saber e sobre a formação contínua para manter suas competências e interesse por uma constante valorização. Os “elementos complexos da atratividade da profissão” (OCDE, 1992, p. 81-83) compreendem não só os salários relativos dos professores, mas também o julgamento manifestado pelo conjunto da sociedade a seu respeito, o isolamento parcial que experimentam em seu trabalho e o grau de profissionalismo que lhes é reconhecido pela burocracia da educação.

O BIT e a UNESCO constataam que esses elementos valem tanto para os países em desenvolvimento, quanto para as economias industrializadas da OCDE; ao atribuírem também muita importância às condições de trabalho, aos vencimentos e ao papel decisional dos professores na reforma da educação, em escala nacional e local, esses organismos internacionais consideram que todos esses aspectos são essenciais para alcançar uma educação mais qualificada (OIT / UNESCO, 1994). A melhoria substancial da qualidade do ensino em um país só será possível se for acompanhada por um desenvolvimento dos conhecimentos em matemática e em línguas para aqueles que pretendam ser professores; no entanto, como veremos na seqüência, a mundialização tem uma influência limitada sobre a “qualidade” dos futuros professores, principalmente em razão das pressões concomitantes exercidas pela comunidade financeira mundial para reduzir os gastos públicos com a educação.

B. As reformas fundadas nos imperativos financeiros

A mundialização implica uma concorrência mais acirrada entre as nações em uma economia internacional mais estreita-

mente imbricada, uma concorrência atizada de forma permanente por meios de comunicação social e de informação mais rápidos, além de um modo de pensamento da empresa que se globaliza, em vez de se situar na escala regional ou nacional. Um dos efeitos notáveis dessa concorrência consiste em levar os Estados a tomarem progressivamente consciência de seu “clima econômico”. A conjuntura econômica de um país é responsável pela vinda de capitais estrangeiros e pela capacidade das empresas locais para acumular lucros. No mundo inteiro, todas as economias nacionais (e as regiões, as indústrias e a maior parte das sociedades subnacionais) devem adaptar-se a essa nova realidade econômica “estrutural” globalizada: eis o que se entende por *ajuste estrutural*, no sentido mais amplo da expressão. Este ajuste é, em geral, associado à correção dos desequilíbrios entre comércio externo e consumo interno (incluindo o déficit público), assim como à desregulamentação e privatização da economia.

Neste contexto mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) desempenha um importante papel para fixar as condições do desenvolvimento econômico dos Estados. Uma grande parte das medidas preconizadas pelo FMI para os países que se preparam para um crescimento econômico “sadio” consistem em reduzir o volume do déficit público e transferir o controle dos recursos nacionais do Estado para o setor privado. Isso significa, de fato, uma redução dos fundos públicos aplicados ao setor privado. Como o financiamento da educação representa, em grande número de países, uma importante parcela do orçamento do Estado (cerca de 16%), o fato de reduzir os gastos públicos leva inevitavelmente a restringir a parcela relativa à educação, pelo menos, durante um certo número de anos, até que a economia se desenvolva suficientemente depressa para garantir a formação de rendas suplementares para o Governo.

É neste contexto que se inscrevem as reformas fundadas nos imperativos financeiros: antes de tudo, visam *reduzir os gastos públicos com a educação*. Como seu *supremo* objetivo é semelhante ao das reformas motivadas pela competitividade

(aumentar a produtividade dos funcionários), elas empenham-se também em aprimorar a eficácia da exploração dos recursos disponíveis e a qualidade da educação. No entanto, já que essas reformas procuram, sobretudo, reduzir os gastos públicos com a educação, elas *devem* escolher estratégias de aprimoramento das tarefas educativas que restrinjam o uso dos fundos públicos.

Entre as agências internacionais, o FMI, o Banco Mundial e os bancos regionais (Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento) são os mais ferventes adeptos dessas reformas “fundadas nos imperativos financeiros”. Isso nada tem de surpreendente: o FMI e os Bancos são estabelecimentos financeiros preocupados, antes de tudo, em reduzir o custo da manutenção do serviço público. Eles fizeram opção por três grandes reformas fundadas nos imperativos financeiros: o financiamento público da educação é transferido do nível superior para o nível inferior, a privatização do ensino secundário e superior com o objetivo de desenvolver esses níveis educativos e, por último, a redução do custo por aluno em todos os níveis, aumentando sobretudo o número de alunos por sala de aula no primário e no secundário, níveis em que a relação alunos / professor é inferior a 40 (Banco Mundial, 1995).

1. O financiamento público da educação é transferido do nível superior para o nível inferior

O ensino superior representa um nível de estudos muito dispendioso, enquanto a educação básica exige gastos relativamente menos elevados. Além disso, em muitos países, o orçamento das universidades públicas é amplamente destinado a postos que nada têm a ver com o ensino e a pesquisa, a saber: bolsas de estudos e custos com a administração. As salas de curso são, quase sempre, subutilizadas e um grande número de faculdades

funcionam com efetivos reduzidos e ausências de economias de escala. Tudo isso coloca em questão a eficácia das universidades públicas em numerosos países que alocam uma importante parcela do orçamento a seu financiamento. Além disso, entre esses países, são numerosos aqueles que têm uma educação básica de qualidade medíocre com uma elevada taxa de evasão escolar. Segundo as estimativas, a transferência orçamentária aumenta as possibilidades de um grande número de alunos do primeiro grau em detrimento das subvenções atribuídas a famílias relativamente privilegiadas que, normalmente, teriam condições de assumir o custo do ensino universitário privado.

2. A privatização do ensino secundário e superior

O principal argumento em favor da privatização dos níveis de ensino superior é que, simplesmente, numerosos países não poderão financiar a expansão do ensino secundário e superior com os fundos públicos, considerando o aumento previsível da demanda. Assim, para que o ensino possa se desenvolver nestes níveis, os países em desenvolvimento deverão contar com a contribuição das famílias para financiar, a título privado, uma grande parte dos gastos com a escolaridade. Isso pode ser feito de duas maneiras: por um lado, autorizando a criação de um número maior de escolas secundárias e de universidades privadas reconhecidas e, por outro, limitando a ajuda pública outorgada a todos os estabelecimentos escolares, incluindo as escolas públicas, além de solicitar o pagamento de mensalidades mais elevadas para compensar a diferença entre o custo por aluno e a ajuda pública, também, por aluno. O argumento incide também sobre o aumento das contribuições comunitárias às escolas sob a forma de apoio pecuniário e não pecuniário. Essas reformas incitam a aumentar o financiamento da escolaridade, graças ao pagamento de mensalidades pelos usuários, quer se trate da coletividade ou de particulares.

Quanto mais privatizado for o ensino, tanto mais elevadas serão as mensalidades para os usuários. Os economistas do Banco Mundial demonstraram claramente que, por razões de “eficácia” e “equidade” (ver mais abaixo), a contribuição dos usuários deverá representar uma parcela tanto mais importante do financiamento global, quanto mais elevado for o nível de estudos (Banco Mundial, 1995).

3. A redução do custo, por aluno, em todos os níveis de ensino

Uma das proposições essenciais para a redução dos gastos públicos, em todos os níveis de ensino, é o aumento do número de alunos por turma. Segundo a análise das estimativas da função de produção que estabelece uma relação entre o desempenho dos alunos e os investimentos* da escola, considerando o meio socioeconômico dos escolares, os economistas do Banco Mundial concluem que, na faixa dos 20 a 45 alunos por professor, a relação alunos / professor não tem nenhum efeito sobre os resultados escolares. No conjunto dos países desenvolvidos e em grande número de países em desenvolvimento, a relação média é bem inferior a 45, mesmo quando o efetivo por turma supera, às vezes, esse número nas zonas urbanas de muitos países com baixa renda. Segundo esses analistas, os países em que é possível contar menos de 45 alunos por turma poderiam economizar uma grande parcela dos fundos públicos aumentando, aos poucos, o número de alunos por turma. Isso reduziria a demanda de professores e permitiria destinar uma parcela mais importante do orçamento do Estado não só aos recursos de “alto rendimento e baixo custo”, tais como os livros didáticos e outros equipamentos, mas também à reciclagem do corpo docente que completa e realça a qualidade do ensino.

* No original, *intrants*. (N.T.)

C. As reformas fundadas na equidade

O objetivo essencial das reformas educativas fundadas na equidade é aumentar a igualdade das *possibilidades* econômicas. Já que, na maior parte dos países, o rendimento escolar é um fator primordial para determinar os salários e o *status*, a igualização do acesso a uma educação mais qualificada pode desempenhar um importante papel no “nivelamento do campo de ação”. Por um lado, a mundialização faz pressão sobre os Governos para fazerem recuar as reformas fundadas na equidade a pretexto de que as somas investidas em um clima de maior equidade ameaçam frear o crescimento econômico: tal seria o caso, por exemplo, se o investimento destinado ao aprimoramento dos resultados escolares das crianças com menos boas notas colocasse um freio ao sucesso dos melhores alunos. Por outro lado, o investimento aprovado para facilitar o acesso das crianças – com menos recursos, do ponto de vista econômico – à educação poderia produzir um rendimento potencial superior ao investimento suplementar em benefício das crianças oriundas de meios mais abastados: nesta hipótese, os Governos poderiam justificar os investimentos que favorecem não só a competitividade, mas também a equidade.

A transferência de fundos públicos do nível superior para o nível inferior do ensino, segundo a proposição do Banco Mundial e dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, acrescentada às numerosas reformas fundadas na competitividade que acabamos de comentar, encontra uma justificativa no plano da equidade: elas incluem elementos que, segundo se presume, hão de aprimorar a capacidade da educação como instrumento de mobilidade social. Assim, os economistas afirmam, com toda a lógica, que a gratuidade dos estudos nas universidades públicas equivale à outorga de uma subvenção para as categorias sociais mais abastadas, em detrimento das mais pobres (Hansen e Weisbrod, 1969). Alguns chegam mesmo a afirmar que a taxa de rentabilidade social do investimento no primeiro grau é mais elevada do que nos níveis superiores (Psacharopoulos, 1985). É a razão pela qual a

transferência de fundos públicos do ensino superior para o primário (educação básica) equívale a privilegiar os grupos mais desfavorecidos do ponto de vista econômico em relação aos que possuem uma renda mais elevada e são, portanto, detentores de melhores condições para a manutenção das tarefas educativas; no entanto, tal transferência pode também permitir utilizar melhor os fundos para aumentar a produtividade dos funcionários.

As principais reformas fundadas na equidade, empreendidas nos países em desenvolvimento, são as seguintes:

- Atingir as categorias mais desfavorecidas da população, oferecendo principalmente aos numerosos jovens e adultos que não tiveram acesso a uma educação básica a possibilidade de se beneficiarem de um ensino de melhor qualidade. A Conferência Mundial sobre a “Educação para Todos” (CMEPT, 1990), realizada em Jomtien, foi precisamente promovida pelo PNUD*, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial com a finalidade de chamar a atenção sobre os desafios que, em relação à equidade, teriam de ser enfrentados para estender a educação básica a toda a população nos países em desenvolvimento. Algumas dessas reformas são fundadas em imperativos financeiros, mas muitas incidem sobre o aprimoramento da formação dos professores, o tempo passado na escola, os equipamentos escolares proporcionados às crianças mais desfavorecidas, do ponto de vista econômico, e a melhoria dos programas escolares. Algumas organizações, tal como a UNESCO, recomendam também programas educativos especiais como o ensino a distância e a educação não formal (UNESCO, 1993).
- Ter como alvo certos grupos – tais como as mulheres e a população rural – que acumulam um atraso no plano educativo. Uma atenção particular é prestada à educação das mulheres

* Sigla de *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, organismo criado, em 1966, no âmbito da ONU, com a função de ajudar os países em desenvolvimento. Cf. *Le Petit Larousse illustré*, Paris, 2000. (N.T.)

em razão de seu papel primordial no desenvolvimento econômico, nas mutações sociais, na educação das crianças e no planejamento familiar. A elevada taxa de fecundidade e a baixa expectativa de vida ao nascer estão associadas a uma forte taxa de analfabetismo das mulheres (UNESCO, 1993, p. 29; Carnoy, 1992). A população rural dos países em desenvolvimento recebe, em geral, uma educação de menos boa qualidade e menos completa, ainda que a maior parte desses países sejam tributários de um aumento de produtividade agrícola para garantir seu crescimento econômico.

- Nos países da OCDE, as reformas fundadas na equidade – orientadas, sobretudo, para os alunos “de risco” (mais desfavorecidos, do ponto de vista econômico) ou apresentando necessidades especiais no âmbito do sistema educacional – privilegiam as medidas suscetíveis de aprimorar a taxa de sucesso escolar. Encontramos aí programas especiais que facilitam o reforço e o desempenho escolares, tais como programas multiculturais e bilíngües destinados às minorias lingüísticas, assim como programas de iniciação visando à “estimulação precoce”, programas de aprendizagem ou ainda programas de apoio extra-escolar concebidos para aumentar a motivação dos alunos e a participação dos pais. Muitas vezes, as reformas são acompanhadas pela formação dos professores que colaboram com estes programas.

A mundialização leva *os Governos a desviar a atenção das reformas fundadas na equidade*, por duas razões: em primeiro lugar, ela aumenta a rentabilidade relativa dos altos níveis de qualificação, limitando a complementaridade entre as reformas orientadas para a competitividade e aquelas orientadas para a equidade. Em segundo lugar, na maior parte dos países em desenvolvimento e em numerosos países desenvolvidos, as reformas educativas são, no novo ambiente econômico mundializado, essencialmente fundadas em imperativos financeiros e têm tendência a reforçar a desigualdade diante dos serviços prestados pelo sistema educacional.

No entanto, isso não significa que a política educativa não possa aplicar reformas de equidade em um ambiente econômico mundializado. Nos últimos oito anos, o Estado do Texas, nos Estados Unidos, tem utilizado um sistema de avaliação que recompensa e sanciona os estabelecimentos escolares, fundamentando-se financeiramente no desempenho dos alunos no decorrer de sua escolaridade; a atribuição das recompensas é, essencialmente, ligada ao desempenho dos alunos afro-americanos e latinos que, em geral, obtêm resultados menos bons. O Uruguai utiliza testes, em escala nacional, nas escolas primárias para identificar aquelas que têm necessidade de ajuda porque seus alunos – mais desfavorecidos, do ponto de vista econômico – obtêm maus resultados. O Chile e a Argentina investem maciçamente – e com sucesso – nas escolas com baixo desempenho.

IV.

A ARTICULAÇÃO DAS REFORMAS DA EDUCAÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL

A análise desses diferentes tipos de reformas educativas mostra que os Governos – pelo menos em teoria – podem reagir à mundialização de maneiras bastante diversas; assim, analisar seu modo de reação é indispensável para apreender o efeito da mundialização sobre a educação. Na realidade, porém, sua abordagem da reforma da educação – e, por consequência, sua resposta educativa à mundialização – depende de três fatores principais: sua situação financeira *objetiva*, sua *interpretação* da conjuntura e sua posição *ideológica* sobre o papel do setor público na educação. Estes três elementos se expressam na maneira como os países “ajustam do ponto de vista estrutural” sua economia ao novo ambiente mundializado.

A. Modo de interpretação do ajuste estrutural e da reforma da educação

As características do ajuste estrutural, tal como este foi praticado na maior parte dos países com renda elevada (membros da OCDE), em muitos dos novos países industrializados (NPI) da Ásia até a recente crise financeira e em alguns países da América Latina, tais como o Chile e o Brasil, pelo menos na década de 90 (até a nova crise financeira do Brasil, em 1999), diferem das recomendações do FMI e do Banco Mundial. A mundialização estimulou a

política econômica desses países, que se concentraram no crescimento das exportações, na redução da demanda interna, em um certo número de restrições orçamentárias e em algumas privatizações, mas, com raras exceções, como nos Estados Unidos e no Reino Unido, sem *aumentar* as desigualdades (embora as disparidades de renda no Chile e no Brasil já se encontrem entre as mais elevadas do mundo). No conjunto, estas economias preferiram agir sobre os mecanismos de “auto-ajuste” para racionalizar a produção e a infra-estrutura estatal que está a serviço da produção e de outras funções sociais. Seu sistema educacional não chegou a sofrer com tais mutações; de maneira geral, seus profissionais na área da educação conseguiram lucros, tendo *diminuído* a relação entre número de alunos / professor. Nos melhores casos, a qualidade de ensino aprimorou-se graças, em particular, aos professores. Esta interpretação do ajuste estrutural incita os Governos a elevar a produtividade dos funcionários, destinando *mais* recursos à educação e multiplicando as intervenções diretas do Estado para aprimorar a qualidade do ensino (ver o exemplo chileno na década de 90, em Cox, 1997).

Tal situação subentende, por um lado, que existem vários tipos de “ajuste estrutural” e, por outro, que a identificação corrente dessa expressão com as reformas financeiras refere-se não à definição mais ampla de uma reorganização estrutural da produção como resposta às profundas mutações da economia mundial, mas a um *conjunto preciso de políticas de ajuste estrutural*. Tais políticas emanam tanto da conjuntura política e econômica dos Estados Unidos na década de 70, quanto dos problemas econômicos subjacentes dos países em desenvolvimento. A política americana, associada ao endividamento dos países em desenvolvimento e à ineficácia do setor público, enfatizou uma “visão dominante” sobre a maneira como as economias em crise *deveriam* se reorganizar para recuperarem o caminho do crescimento. Uma vez posta em aplicação, esta visão aumentou efetivamente as disparidades econômicas e a situação de miséria sem aprimorar as possibilidades de um desenvolvimento duradouro;

implicou, também, o declínio do papel do Estado no crescimento econômico e a redução do financiamento dos serviços públicos e, principalmente, da educação. Esta evolução desenrolou-se, precisamente, em uma época em que a passagem para a nova economia mundial da informação exigia a aplicação mais maciça de fundos no ensino público, assim como a intervenção do Estado e a mobilização de recursos – sem dúvida, mais considerável e – mais racional.

A emergência desta “visão dominante” tem uma dupla origem: em primeiro lugar, ela resulta da situação inicial dos países menos adaptáveis à nova ordem econômica internacional. A maneira mais simples de compreender a situação consiste em observar, *ex post*, que os países mais aptos a “se ajustarem” se beneficiavam de condições iniciais que eram compatíveis com a competitividade do mercado mundial, além de terem a capacidade para enfrentar a rápida evolução da tecnologia (Amsden, 1989; Castells, 1991; Birdsall e Sabot, 1993). Eles eram capazes, entre outras coisas, de desenvolver e mobilizar as competências necessárias para a produção de novos bens e serviços à base de informação, além de adotar novos métodos para fabricar produtos industriais e agrícolas tradicionais de maneira mais eficaz; tinham também um serviço público bem organizado, capaz de suscitar as reações estruturais e tecnológicas do setor privado diante da mudança, do ensino público, da formação dos funcionários, do investimento em equipamentos, do financiamento público da pesquisa e do desenvolvimento, além de uma distribuição da renda nacional suficientemente equitativa para garantir a estabilidade política durante a reforma.

Os países menos afortunados não reuniam as mesmas condições iniciais. Na América Latina, por exemplo, uma longa história de industrialização de substituição de importações, fundada em forte protecionismo, favorável às indústrias nacionais, e outras formas de intervenção do Estado, acrescentada a uma distribuição da renda bastante desigual, permitia dificilmente, na década de 70, recuperar a economia por meio de medidas corretivas.

Na década de 80, a partir do momento em que os países credores elevaram sensivelmente as taxas de juro para conterem a inflação, antes de limitarem os empréstimos externos, as nações da América Latina mergulharam em uma crise, de uma amplitude sem igual, decorrente dessa dívida (Iglesias, 1992). A maior parte dos países africanos encontraram-se na mesma situação, consideravelmente endividados e confrontados com uma rápida deterioração das trocas comerciais; sua economia sofria com a drenagem dos capitais e com uma taxa de crescimento econômico negativa na década de 80 e, no conjunto, os Governos não estavam bem organizados para aprimorarem suas infra-estruturas, apoiar os esforços do setor privado no sentido da exportação, desenvolver novos produtos e novos procedimentos, ou ainda atrair investimentos estrangeiros em condições razoáveis. Com a extinção da indústria pesada/militar como base do crescimento econômico e dos progressos tecnológicos, as economias dirigidas da União Soviética, dos países satélites da Europa Oriental e da República Popular da China começaram também a marcar passo na década de 70; somente este último país foi capaz de promover novas orientações em favor do crescimento econômico, em particular na agricultura e em determinados setores industriais. Os países que, no início da década de 80, estavam mergulhados no mais profundo marasmo apresentavam, portanto, as seguintes características: dívida pública elevadíssima, setor privado pouco dinâmico e não suficientemente voltado para a exportação, além de um serviço público ineficaz.

A outra fonte da visão dominante provém de uma evolução radical, no início da década de 80, do modelo de política econômica dos países desenvolvidos, que passou do keynesianismo para o monetarismo neoconservador, em particular nos Estados Unidos (Harrison e Bluestone, 1988). Esta forma de pensamento político implicou um aumento drástico das taxas de juros reais para frear a tendência inflacionista dos países desenvolvidos e uma diminuição, não menos importante, dos empréstimos consentidos aos países em desenvolvimento a fim de limitar os riscos financeiros

(Iglesias, 1992). No plano internacional, o monetarismo tornou-se também a corrente de pensamento dominante do FMI e, em certa medida, do Banco Mundial; ao serem chamadas a encontrar a solução para os problemas ligados à redução da dívida dos países em desenvolvimento, estas duas instituições financeiras ditaram-lhes um conjunto de *medidas de ajuste estrutural*, inspirado no modelo neoconservador.

Os empréstimos do FMI e do Banco Mundial exigiam, precisamente, a redução dos gastos públicos e da ajuda ao consumo (para limitar os gastos do Estado e estimular as exportações), a supressão do controle dos preços e a queda sensível das tarifas alfandegárias de modo a alinhar os preços do mercado interno com os do mercado mundial; impunham, também, a revisão da política fiscal, a redução das distorções no setor privado e a diminuição do déficit público, o pagamento dos serviços públicos pelos usuários, a privatização das empresas públicas e dos serviços sociais, assim como a implantação das reformas institucionais necessárias para o bom funcionamento desses serviços (Woodhall, 1991).

Numerosos elementos desse pacote de medidas revelaram-se indispensáveis para ajustar a economia dos países em desenvolvimento aos choques externos, além de mobilizar os meios do crescimento na nova conjuntura econômica mundial e alocar os recursos disponíveis de maneira mais eficaz. No entanto, em razão de seu caráter antigovernamental e anti-serviço público, essas medidas – tais como foram aplicadas segundo as “modalidades” de reembolso dos empréstimos – manifestaram, também, tendência para apresentar um efeito particularmente implacável sobre a função pública e/ou o investimento, assim como sobre os grupos que eram tributários de tais medidas para sua subsistência e desenvolvimento.

O impacto negativo dessa política sobre a educação revelou-se tanto mais nefasto, na medida em que importava aprimorar as competências da mão-de-obra nos novos tipos de bens, serviços e outros métodos de produção indispensáveis para a concorrência e crescimento nas décadas de 80 e 90.

A progressão regular dos gastos públicos não garante que a pobreza será circunscrita. Como é demonstrado por recentes estudos elaborados em alguns Estados da América Latina na década de 80, os países endividados, apesar de terem escapado durante muito tempo às políticas de ajuste, não puderam evitar o pauperismo, tampouco a desigualdade progressiva das rendas no momento em que sua economia se ajustou ao choque externo da crise da balança de pagamentos (Lustig, 1995). No entanto, alguns estudos empíricos, tais como os do Banco Mundial, revelam que as políticas recomendadas pelo FMI e pelo próprio Banco estão associadas à extensão da miséria, à distribuição cada vez mais desigual da renda e das riquezas, assim como à lentidão do crescimento econômico – às vezes, negativo (ver, por exemplo, Cornia et alii, 1987; Bello, 1993; Kakwani et alii, 1990). Ainda que seja difícil estabelecer uma separação entre as recomendações e os empréstimos do FMI e do Banco Mundial, por um lado, e, por outro, as condições internas e externas que, em um primeiro momento, impuseram um financiamento de curto e longo prazos, tudo leva a crer que as modalidades de empréstimo exigidas pelo FMI e pelo Banco Mundial não constituíram uma fórmula realmente eficaz para uma partilha eqüitativa do peso da dívida, tendo em vista a retomada do crescimento. Além de muito mais tempo do que previsto para recuperar a situação, teria sido necessário muito mais dinheiro do que as somas indicadas pelos adeptos dessa política. De qualquer forma, para os pobres, a distribuição da renda acabou sendo menos eqüitativa, do mesmo modo que o acesso à educação e a qualidade do ensino tornaram-se mais restritos. Nestas condições, aumentou a dificuldade para ministrar um ensino de melhor qualidade: além de terem sido considerados responsáveis por essas crescentes dificuldades, os próprios profissionais da área da educação acabaram carregando uma grande parte desse fardo.

Assim, a mundialização exerceu um impacto considerável sobre a educação, principalmente através das reformas de caráter financeiro defendidas pelas instituições monetárias internaci-

onais. Tais reformas propunham-se, antes de tudo, reduzir os gastos com o ensino público: nesta versão do ajuste estrutural, a expansão da educação e o ensino de melhor qualidade se inscrevem, portanto, *no âmbito de um financiamento público, restrito nessa área*. No novo ambiente mundial, é essencial que os responsáveis pelas políticas educativas tenham pleno conhecimento de que o Estado está realmente impossibilitado de aumentar o orçamento da educação e de que essa “penúria” representa uma preferência ideológica em favor do investimento privado no setor da educação; a maneira como o setor público desempenha seu papel na expansão e aprimoramento da educação repercute, de forma bastante diferenciada, na manutenção das tarefas educativas.

Existe um argumento convincente para as reformas de caráter financeiro: em grande número de países, as duras realidades da economia fazem com que os Governos não tenham e não venham a ter os créditos necessários para oferecer a todas as crianças uma educação básica completa e de boa qualidade se, ao mesmo tempo, o segundo grau e o ensino superior forem amplamente subvencionados pelo setor público. Os países com baixa renda, que conhecem um lento crescimento econômico, devem encontrar fundos privados para financiar o ensino superior se pretenderem dotar sua população ativa com as competências exigidas na economia mundial contemporânea. Os países com renda elevada, em uma economia mundial com reduzido crescimento, devem também mostrar-se mais eficazes na alocação dos fundos públicos se pretenderem continuar a oferecer serviços públicos de alta qualidade. Aliás, os economistas explicam que a gratuidade dos estudos superiores e, em certos países, do segundo ciclo do ensino secundário, privilegia indevidamente os estudantes – cujos pais possuem, em geral, recursos suficientes para cobrirem os gastos com a escolaridade –, em detrimento do financiamento da educação básica para todas as crianças. Outros pretendem que seria possível aprimorar o ensino, demonstrando uma eficácia maior na alocação dos recursos ao setor da educação (Lockheed, Verspoor et alii, 1991).

Dito isso, as reformas financeiras correm o risco de contribuir para a penúria de recursos do setor público em favor da educação, mesmo se este pudesse destinar-lhe uma parcela mais substancial do orçamento com um benefício claro em prol do crescimento. Em primeiro lugar, os empréstimos do ajuste estrutural exigem uma redução dos gastos públicos e todos os Governos consideram que o financiamento da educação está incluído neste pacote orçamentário; na realidade, tal postura legitima a política que limita a intervenção do Estado na educação, embora a situação deste campo esteja longe de ser excelente. Em segundo lugar, a importância atribuída à redução dos gastos públicos em proveito das contribuições privadas revela um setor público menos “responsável” pelas tarefas educativas e faz baixar a pressão exercida sobre o Governo para aprimorar a qualidade do ensino. Se o setor privado garante melhor do que o Governo o financiamento da educação, por que motivo o Estado teria sua palavra a dizer no aprimoramento da educação?

B. A descentralização

É neste contexto que convém avaliar o impacto da descentralização sobre a educação nos países que se lançaram nas “reformas da mundialização” (McGinn, 1997). O argumento principal em favor da descentralização é o seguinte: se as municipalidades – e, em certos casos, as escolas – usufruem de uma autonomia de decisão mais ampla em matéria de educação, o controle local dos programas escolares e dos métodos de ensino incumbe às coletividades locais, ao corpo docente e aos próprios diretores de estabelecimento. Em princípio, o crescimento da flexibilidade e o controle permitem uma melhor harmonização dos métodos de ensino com a clientela atendida e uma maior responsabilização quanto aos resultados escolares obtidos. Segundo a opinião dos reformadores, o ensino será de melhor qualidade se as autoridades educativas locais se sentirem – e forem julgadas – responsáveis pelas tarefas educativas.

A descentralização está, portanto, catalogada como uma reforma que aumenta a produtividade da educação e, por isso mesmo, contribui de maneira significativa para aperfeiçoar a qualidade dos recursos humanos de uma nação, respondendo melhor às necessidades dos pais e conferindo às autoridades locais uma maior autonomia de decisão no campo da educação. Ao privilegiar, conforme se diz, a gestão local e a autonomia financeira das escolas, os pais sentem-se mais implicados, os professores e os administradores trabalham melhor, aprimorando a qualidade do ensino e, ao mesmo tempo, explorando melhor os recursos disponíveis. O exemplo mais freqüentemente citado para ilustrar essa afirmação é o das escolas privadas: mesmo que estas recebam uma subvenção do Estado, elas têm mais liberdade do que as escolas públicas para alocar recursos e diversificar seu ensino. É a razão pela qual ao conferir às escolas públicas uma forma de autonomia semelhante àquela adotada nas escolas privadas e ao autorizar estas últimas a fazer concorrência às escolas públicas no plano dos efetivos, graças ao financiamento estatal de todas as escolas, em uma proporção mais ou menos igual por aluno (através dos cheques-educação), o conjunto dos estabelecimentos escolares manifestarão o desejo e terão a possibilidade de se tornar tão atraentes e rentáveis quanto possível. Todavia, mesmo que o privado não seja subvencionado, a autonomia da escola pública deve permitir que sejam promovidas melhorias notórias nas tarefas educativas; o simples fato de tornar os professores e os diretores do estabelecimento mais diretamente responsáveis pelo desempenho dos alunos, além de habilitá-los a empreender as reformas necessárias para alcançar tal objetivo, irá, com toda a certeza, aprimorar a qualidade da educação.

Se, por suposição, a descentralização da gestão e do financiamento de sistemas educativos extremamente burocráticos e centralizados favorece a inovação e a eficácia dos métodos pedagógicos ao responsabilizar ainda mais os pais, nada comprova verdadeiramente que tal procedimento irá contribuir para uma educação mais qualificada. Nos Estados Unidos, por exemplo, ao

efetuar-se uma ação conjugada para confiar a cada escola o controle das decisões relativas à educação, uma análise aprofundada revelou que essa forma de autonomia não havia trazido nenhuma melhoria notória dos resultados escolares (Malen et alii, 1989; Hannaway e Carnoy, 1993).

Tal fenômeno nada tem de surpreendente: em todo o mundo, a maior parte das escolas públicas já usufruem de suficiente independência e os professores gozam de uma grande autonomia para organizarem seus cursos com a condição de cumprirem o programa; praticamente, estão isentos de qualquer controle. Inclusive nos sistemas educacionais bastante centralizados, os administradores e os professores das escolas públicas podem inovar se esse for seu desejo; além disso, alguns o fazem sob o controle, em geral, bastante reduzido das autoridades centrais. Infelizmente, a “inovação” mais corrente é a ausência do professor ou a decisão de *não* ensinar o que se encontra no programa ou, ainda, *não* respeitar o número diário de horas de curso. Neste sentido, a descentralização visa essencialmente reforçar o controle exercido pela comunidade sobre os professores, tornando-os diretamente responsáveis perante os pais dos alunos. É assim que, em El Salvador, algumas prefeituras rurais têm o controle dos recursos destinados à educação, de modo que podem verificar a presença dos docentes⁹. Um controle mais estreito pode estimular a produtividade, mas não necessariamente a inovação.

⁹ Um dos principais elementos da política setorial do Governo é a estratégia EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad). A gestão das escolas-alvo nas zonas rurais desfavorecidas foi confiada às prefeituras. O Ministério da Educação transfere os recursos para as ACE (Asociaciones comunales para la educación) – conselhos escolares da localidade encarregados das principais operações de gestão escolar, tais como recrutamento e demissão dos professores, manutenção e reabastecimento dos equipamentos escolares, negociações com o Governo e com programas de financiamento das organizações internacionais tendo em vista a obtenção de créditos suplementares para aperfeiçoar as escolas.

No entanto, para além do fato de que a razão principal da descentralização nem sempre consiste em outorgar uma autonomia maior aos professores ou às escolas, mas exercer um controle mais vigilante sobre suas atividades, um grande número dessas reformas não são motivadas pelo desejo de aumentar a produtividade da educação, mas pela necessidade de limitar a responsabilidade financeira e administrativa do Governo central em relação ao ensino primário e secundário. As experiências empreendidas na Colômbia, no final da década de 80 e no início da década de 90, constituem uma ilustração dessa situação (ver Carnoy e Castro, 1997): as municipalidades colombianas opuseram-se à descentralização e promoveram emendas na legislação porque elas constataram que a parcela dos custos com a educação que lhes seria exigida era muito mais pesada do que sua contribuição nos anos anteriores. Do mesmo modo, na Argentina (1978 e 1991), Chile (1980) e México (1991), as reformas educativas foram focalizadas sobre a transferência da gestão e das responsabilidades financeiras para as Províncias, municipalidades e Estados, sobretudo porque a administração central pretendia levá-los a suportar uma parcela mais importante dos gastos com a educação. A experiência da gestão descentralizada mostra claramente que a transferência de atribuições associada a um crescimento mais lento ou ajuda monetária e tecnológica limitada por parte da administração central às escolas autônomas e públicas pode alcançar objetivos financeiros, mas *tem tendência a reforçar a desigualdade* do desempenho entre os Estados (ou municipalidades) mais pobres e os mais ricos. Nos países que promoveram tal experiência, tais como o Chile – e o Brasil, em um sentido sobretudo histórico –, os poderes públicos e o Governo de cada Estado acabaram concedendo uma ajuda às municipalidades e, no caso do Chile, recentralizaram os esforços de aprimoramento da educação. Igualmente, no Brasil, novas iniciativas lançadas em diferentes Estados, tais como Minas Gerais e Paraná, permitiram aprimorar o ensino e reduzir as desigualdades com a articulação de autonomia das escolas com avaliação do Poder Público Estadual, assistência

técnica e aumento dos gastos com salários e material escolar¹⁰. Por outro lado, na Argentina, enquanto o Ministério não tomou a decisão de ajudar as escolas mais frágeis, do ponto de vista econômico, com seu *Plano Social*, parece que as disparidades de desempenho dos alunos eram mais pronunciadas entre as Províncias com renda mais baixa e aquelas com renda mais elevada, assim como entre as escolas com renda mais baixa e aquelas com renda mais elevada, no interior de cada Província. Além disso, o fato de que o Governo central tenha alocado recursos suplementares ao Orçamento de cada Província (resultado do crescimento econômico acelerado no decorrer dos últimos dois anos) não implicou um aumento dos gastos com a educação; com efeito, parece que as administrações provinciais – em particular nas Províncias com renda mais baixa – utilizam os créditos suplementares para as obras públicas e não para a educação.

A experiência empreendida na América do Sul mostra que a descentralização e a autonomia escolar podem aprimorar a qualidade da educação no plano local, mas, em geral, unicamente nos casos em que os gastos com a educação e a competência técnica do poder central (ou regional, para os Estados onde existe tal poder) são reforçados, particularmente, em relação às localidades mais desfavorecidas e às escolas com renda mais baixa que não dispõem de recursos humanos, financeiros ou tecnológicos suficientes para elevar a qualidade do ensino; a realidade não confirma a hipótese, bastante difundida, de que o suplemento de autonomia implica espontaneamente uma melhoria da educação.

¹⁰ O aspecto mais interessante da reforma promovida em Minas Gerais é sua abordagem pluralista que, simultaneamente, procura: aumentar a autonomia das escolas; colocar os recursos financeiros sob o controle dos diretores de estabelecimento; criar conselhos escolares com a participação ativa dos pais; reconhecer as pessoas nomeadas pelos conselhos escolares, entre candidatos selecionados previamente por meio de um teste, como diretores de escola; estabelecer programas de formação dos professores dirigidos pelas escolas; e, por último, apresentar um balanço das escolas, em escala nacional, através de um programa de avaliação do desempenho dos alunos.

Em todos os países e em todas as regiões, existem escolas que, individualmente, conseguem excelentes resultados; no entanto, os melhores exemplos dessa política educativa oferecidos pelo Chile, na década de 90, e, nos últimos cinco anos, por Minas Gerais, mostram que os progressos da educação resultam de uma ação sistêmica “dirigida” por uma autoridade central. Essa ação conjuga a avaliação escolar, equipamentos mais adequados e um ensino de melhor qualidade, um investimento na formação dos professores, o reforço do controle local para garantir que os professores apliquem realmente as reformas, assim como a participação e o investimento acentuados dos pais de alunos com o objetivo de aprimorar a gestão escolar. Caso contrário, os exemplos de sucesso têm tendência a limitar-se a uma aparência de verdade, respaldada no diretor de estabelecimento ou em um grupo de professores dotados não só de uma visão clara da excelência, em matéria de educação, mas também de capacidades de organização para colocá-la em prática.

C. A privatização

Para muitos, o prolongamento dessas reformas passa pelo financiamento público integral das escolas privadas por meio de cheques-educação. Ainda que os analistas do Banco Mundial afirmem que as escolas privadas são muito mais rentáveis do que as escolas públicas (Jimenez et alii, 1988; Lockheed e Jimenez, 1996), as provas de tal afirmação são controversas (cf. Riddell, 1993) e, provavelmente, variam segundo o tipo de ensino privado (McEwan e Carnoy, 1999). Contudo, para além desses cálculos de rentabilidade, a experiência da privatização – que prevê a distribuição de bônus escolar – indica que esse sistema tende a reforçar a desigualdade de rendimento sem aprimorar o desempenho dos alunos. No caso do Chile, a porcentagem de alunos do primeiro grau inscritos em escolas privadas (pagas e subvencionadas) passou de 20 para 43% entre 1980 – ano da reforma – e 1996. No

entanto, os resultados dos testes relativos a 1982-1996 revelam que, antes de 1990 (quando o novo Governo democrático havia lançado uma série de programas dotados de vultosos recursos a fim de aprimorar a aprendizagem nos estabelecimentos com baixo desempenho), o rendimento dos alunos das escolas municipais – mais desfavorecidos, do ponto de vista econômico – tinha baixado em relação ao desempenho dos alunos das escolas privadas e das escolas públicas com renda mais elevada (Prawda, 1993; Carnoy e McEwan, 1997). Alguns estudos recentes mostram que, embora as escolas privadas subvencionadas – na maior parte confessionais – mais antigas e com reputação assegurada continuem a apresentar melhores resultados do que as escolas públicas (administradas pelas municipalidades), o rápido desenvolvimento do ensino privado foi, em grande parte, o das escolas pagas que, na década de 90, acabaram por se tornar menos eficazes do que as escolas públicas a partir do momento em que levaram em consideração as condições socioeconômicas de seus alunos. As escolas privadas cujos efetivos são oriundos de famílias menos instruídas são as que possuem *menos* possibilidades de serem mais bem-sucedidas do que as escolas públicas. Até mesmo no plano da rentabilidade, em relação ao Chile, as escolas privadas conseguem resultados apenas um pouco melhores do que os obtidos pelas escolas públicas, sobretudo porque elas têm uma relação alunos / professor mais elevada (Carnoy e McEwan, 1997). Além disso, em um grande número de países, incluindo o Chile, as escolas privadas baixaram consideravelmente seus custos, discriminando os alunos que “custam mais caro” e tirando partido de uma certa “gratuidade” junto ao ensino público, ou, por outras palavras, contratando um número maior de professores em tempo parcial (muitos dos quais ensinam, também, nas escolas públicas).

Tal situação não significa que, em todos os países, as escolas públicas sejam tão rentáveis quanto as escolas privadas, mesmo se levarmos em consideração as disparidades no plano das características dos alunos nos diferentes tipos de escolas. Uma pesquisa bastante aprofundada com os alunos da cidade de Uttar

Pradesh (Índia) revela, por exemplo, diferenças consideráveis de rentabilidade em benefício das escolas privadas não subvencionadas, sobretudo porque os professores recebem uma remuneração muito mais baixa do que nas escolas públicas e, uma vez mais, porque o número de alunos por turma é muito mais elevado (Kingdon, 1996). No entanto, se o Governo de Uttar Pradesh decidisse distribuir cheques-educação, será que o salário dos professores seria reduzido em conformidade com o nível atualmente observado no privado? Haveria uma nítida progressão da proporção alunos / professor? Quando os economistas utilizam comparações entre o ensino privado e o público para defenderem a privatização, eles partem do princípio de que a transferência de efetivos importantes oriundos das escolas públicas terá uma reduzida incidência sobre a natureza das escolas privadas. Ora, tal hipótese não é realista. Para avaliar a “verdadeira” rentabilidade do ensino privado, seria necessário calcular numericamente os serviços educativos privados em condições de gestão independente de uma grande parte do – para não dizer de todo o – sistema educacional. Neste sentido, as diferenças público / privado são refletidas com maior exatidão pelo exemplo chileno do que pelos países em que a escola privada – seletiva e comportando efetivos restritos – permanece à margem do ensino público. No Chile, numerosas escolas privadas são bem administradas e muitas são nitidamente mais rentáveis do que as escolas públicas; no entanto, numerosas escolas públicas são tão bem administradas e, no conjunto, mais rentáveis do que as escolas privadas. A privatização generalizada e sistemática da gestão escolar, à semelhança do que se passa nesse país da América Latina, leva a pensar que a gestão autônoma, em grande escala, fornece um tipo de escola privada que pouco – ou nada – contribui para aprimorar o ensino.

Por último, o exemplo chileno não corrobora a idéia, bastante difundida, de que a concorrência entre o privado e o público conduz à melhoria do rendimento da escola pública. Segundo a análise de painéis, constata-se que a influência relativamente positiva da concorrência sobre a média dos resultados da escola

pública é anulada pelo efeito inverso da “elitização”, fenômeno pelo qual as escolas privadas acolhem os alunos com melhor rendimento das escolas públicas (McEwan e Carnoy, 1999; ver, também, Rounds Parry, 1996). Em compensação, a notável influência positiva sobre os resultados das escolas públicas chilenas provém da intervenção do Ministério que superintende a distribuição de novos equipamentos e garante a formação de professores para as escolas com baixo desempenho (McEwan e Carnoy, 1999).

D. A articulação das reformas e seu impacto sobre a produção dos saberes

As reformas de descentralização que acabamos de observar no quadro do processo de globalização inscrevem-se, portanto, na *retórica* de uma crescente produtividade, oferecendo aos atores locais um poder de decisão mais amplo em matéria de educação. Todavia, na verdade, as reformas estão inexoravelmente ligadas à intervenção mais restrita do Estado no ensino público. É importante essa diferença entre retórica e realidade: em termos estritamente econômicos, a mundialização não cria mais eficácia, já que ela permite ao capital tentar obter um elevado rendimento e utilizar conhecimentos e forças produtivas onde elas existem; ora, relativamente à educação, a teoria da descentralização reflete essa possibilidade.

Pode-se pensar que a transferência de competência estimula a produtividade da educação; pode-se também pensar que tal transferência se justifica por razões políticas, na medida em que a mundialização reduz a legitimidade dos Estados e na medida em que as regiões ou as municipalidades exigem um controle mais vigilante da gestão do serviço público. No estado atual, porém, a mundialização é acompanhada, em geral, por uma ideologia que transforma a austeridade financeira do setor público em condição do progresso econômico. O liberalismo prevalece, também, no raciocínio dos propagadores das reformas de

descentralização que, em sua maior parte, representam instituições financeiras que sempre têm o cuidado de investir em conformidade com suas convicções. O liberalismo não se inquieta unicamente com o desempenho econômico, tampouco com o controle dos poderes públicos em escala local ou regional: por essência, ele opõe-se ao ativismo do Governo a pretexto de que as burocracias governamentais são, pela força das coisas, ineficazes. Como a reforma é dominada por essas considerações ideológicas, e não pelo imperativo de aumentar a produtividade, a mundialização forja a educação em termos de objetivos que, na melhor das hipóteses, são tangenciais para garantir sua progressão, além de estarem completamente fora da prática cotidiana do ensino. Em poucas palavras, a mundialização entra no setor da educação montada em um “cavalo” ideológico e suas repercussões sobre o ensino e a produção de conhecimentos são amplamente o fruto desse liberalismo motivado pelo dinheiro e não por uma visão clara em relação ao aprimoramento da educação.

A descentralização empreendida por motivos financeiros corre o risco também de exercer uma pressão acentuada sobre os salários dos professores, sobretudo nas regiões com renda mais baixa, criando assim uma resistência dos próprios atores da educação, cuja presença é indispensável para aprimorar a qualidade do ensino. O fato de que, em particular, os professores continuam a ensinar com deficiente – ou nenhuma – supervisão, por trás da porta fechada de uma sala de aula, insistindo obstinadamente sobre a economia a ser feita em cima de gastos da cúpula até a base, desvia a atenção de uma segunda realidade fundamental: se as nações aspiram a desenvolver a habilidade cognitiva de sua juventude pela escolaridade, ser-lhes-á necessário contar, para tal efeito, com professores bem qualificados do ponto de vista profissional, autônomos e motivados. A maneira como eles se vêem, a qualidade de sua formação e seu grau de compromisso no sucesso escolar dos alunos condicionam as aprendizagens elementares e superiores em toda a sociedade. Para atingir tal efeito, exige-se a intervenção maciça dos poderes públicos e não somente no

plano da educação básica: o recrutamento dos membros do corpo docente, a formação dos professores e a assistência técnica pelo viés da formação contínua são, quase por toda parte, financiados e administrados pelo Estado. A responsabilidade pelo progressivo aprimoramento dos docentes incumbe ao setor público.

Como a mundialização no conjunto dos países em desenvolvimento é, antes de tudo, articulada por reformas de descentralização, do ponto de vista financeiro sua primeira consequência sobre os sistemas educacionais consiste em favorecer as desigualdades de acesso e de qualidade do ensino. As pressões exercidas sobre as regiões e as municipalidades para reduzir os salários dos professores com a finalidade de baixar os gastos criam um conflito entre o Estado e o próprio grupo, cuja presença é indispensável para empreender uma ação construtiva. Numerosas reformas implícitas no ajuste estrutural revelam-se necessárias, mas seu modo de aplicação implica uma série de efeitos negativos que poderíamos evitar, concentrando-nos de maneira mais coerente sobre o aprimoramento da escola, em vez de nos limitarmos a simples objetivos financeiros. Como será explicado mais adiante, tal fenômeno exige que o Estado tome posição, não tanto sobre os imperativos financeiros da globalização, mas sobre os meios de aprimorar o processo educativo e a pedagogia *no âmbito da mundialização*.

V.

O IMPACTO DA MUNDIALIZAÇÃO SOBRE AS PRÁTICAS EDUCATIVAS

A. A mundialização e a cultura da avaliação das aprendizagens

Como já sublinhamos, os efeitos da mundialização sobre a educação dependem, em grande parte, da maneira como cada país ajusta a estrutura de sua economia ao novo ambiente mundializado e interpreta o papel do setor público na reforma da educação para satisfazer as necessidades desse novo ambiente. Na maior parte dos países em desenvolvimento, a resposta educativa à mundialização é dominada pelas reformas de natureza financeira. No entanto, é forçoso constatar também que a mundialização pode promover as reformas estimuladas pela competitividade; estas são destinadas a aprimorar a quantidade e a qualidade das competências profissionais, uma vez que a ênfase é colocada no ensino das ciências e da matemática, assim como sobre a avaliação das aprendizagens para controlar e promover a melhoria da educação.

No entanto, mesmo o que parece ser uma reforma focalizada na competitividade, como a avaliação da qualidade do ensino, pode mudar completamente quando ela se situa no âmbito de um ajuste estrutural de caráter financeiro. É assim que a avaliação do rendimento escolar pode servir para justificar a queda dos salários dos professores e a redução dos gastos públicos com a educação para mobilizar um maior volume de recursos no setor privado, como ocorreu no Chile na década de 80. Neste exemplo,

as notas conferidas aos alunos participavam de uma estratégia global que pretendia demonstrar que o ensino público era ineficaz para incitar os pais a matricularem os filhos em uma escola privada, reduzindo assim os gastos públicos com a educação (Benveniste, 1999). Como esse sistema de notação estava inscrito na lei chilena, tal como esta havia sido votada sob o regime militar, sua utilização foi mantida para alimentar a concorrência entre os estabelecimentos escolares, até mesmo em um contexto político diferente, marcado pela democratização, em 1990. Na última década, o Ministério também utilizou as notas dos exames para ajudar as escolas menos eficazes a aprimorarem o desempenho de seus alunos; assim, tornou-se cada vez mais intervencionista, guiando a reforma a partir do topo do Estado. Deste modo, os testes podem servir a múltiplos fins; a forma dos testes de avaliação é tão importante quanto o contexto político para exercer um impacto definitivo sobre o aprimoramento do ensino.

Os alunos de todos os países são submetidos a uma ou várias avaliações, durante o ano, pelos professores (e pela escola). Tais avaliações permitem saber, segundo os exames concebidos pelos professores ou pelas escolas, se os alunos “aprenderam” as matérias do programa; excetuando os países em que a promoção é automática, essas notas determinam a repetência ou a passagem para a classe superior. Além dessas avaliações internas, existem, igualmente, em alguns países, exames que representam “possibilidades para a vida”, em geral no final dos estudos secundários (os exames de nível O e A na África, Caribe anglófono e Malásia; e *baccalauréat** nas antigas colônias francesas). Em outros casos, trata-se de exames de “classificação” dos alunos que se preparam para entrar em diferentes tipos de universidades e outras faculdades (por exemplo, o *vestibular* no Brasil).

Todos esses exames permitem avaliar as competências dos alunos em função dos objetivos do programa escolar (cálculo,

* Ou, na forma abreviada, “bac”: em francês, designa, ao mesmo tempo, os exames e o diploma conferido ao final do 2º ciclo do ensino de 2º grau. (N.T.)

aprendizagem da leitura e da escrita), mas, antes de tudo, são concebidos para estabelecer comparações entre os alunos com o objetivo de operar uma “seleção”. Por exemplo, as avaliações de exame dos professores são, quase sempre, qualificadas de *normas mínimas*: será recusada qualquer promoção aos alunos que tiverem obtido maus resultados. No entanto, essas normas variam enormemente de uma escola para outra e o fato de que, em geral, elas coincidam com o número de lugares disponíveis na classe superior indica que, em vez de uma norma, representam um outro meio de seleção. Quanto maior for o número de lugares disponíveis no secundário, tanto menor será a porcentagem de fracassos escolares no primário.

Um número crescente de países desenvolvidos e em desenvolvimento abandonam, aos poucos, não só a avaliação individual, tornada quase universal, dos alunos no interior de cada escola, mas também os exames ao final dos estudos, dos quais não é possível tirar um verdadeiro diagnóstico, em benefício de testes de avaliação do sistema educacional ou da escola. Esses exames servem para identificar as municipalidades / escolas com baixo desempenho a fim de “desacreditá-las” e obrigá-las a reagir ou sugerir-lhes meios de aprimorar suas tarefas na área da educação, segundo a maneira como cada Governo concebe a utilização das avaliações. O teste é aplicado a uma amostragem da população escolar ou ao conjunto dos alunos de certo nível de estudos de um país, região, província ou municipalidade para fazer o balanço da aquisição de conhecimentos (relacionado com uma norma absoluta) nas escolas, municipalidades, regiões ou países, e comparar, *entre várias escolas*, o nível de desempenho dos alunos que se encontram no mesmo ano de escolaridade. O Chile, que tem mais experiência na matéria, começou por testar uma amostragem escolar nacional em 1958; em seguida, no final da década 60 e no início da década de 70; depois, em 1982, o PER e, em 1988, o SIMCE permitiram testar os alunos do quarto e oitavo anos de escolaridade, durante os últimos quinze anos. Outros países da América Latina – assim como a França, Austrália e Inglaterra – utilizam, igualmente, essa forma de avaliação.

Esses testes permitem que os países ou regiões avaliem a parcela do programa que os alunos aprendem em cada escola, região e categoria socioeconômica. Aplicados durante um certo período, os testes dão também uma idéia dos progressos realizados ou da eficácia de certas medidas: por exemplo, as repercussões do “Projeto P-900” lançado no Chile em maio de 1990 – e para o qual o Ministério da Educação forneceu material didático, além de garantir a formação dos professores e empreender outras intervenções nas escolas com baixo desempenho – foram colocadas em evidência quando se procedeu à comparação das notas obtidas pelas escolas que participavam do projeto.

Os testes fornecem também aos professores, administradores e pais uma consciência mais apurada a respeito do desempenho dos alunos, além de torná-los mais sensíveis à necessidade de contribuírem para seu aprimoramento, sobretudo se as notas do exame forem sistematicamente publicadas. Segundo as sondagens realizadas nas escolas chilenas, todas essas categorias sabem, por exemplo, onde se situa seu estabelecimento no teste do SIMCE e como evolui o desempenho de um teste para outro. Considerando que os pais (cidadinos) dos países da América Latina têm uma certa atitude para escolher a escola do filho, a publicação das notas de avaliação pode influenciar tal escolha e a rivalidade entre as escolas, mesmo em um sistema em que predomina o ensino público.

Além disso, um grande número de países empenham-se, antes de tudo, em comparar tal desempenho com os resultados obtidos por alunos de outros países; com o desenvolvimento da concorrência econômica e do acesso à tecnologia da informação, os dados têm um valor e uma utilização crescentes. É reforçado o desempenho em tempo real, considerado como um objetivo; a avaliação quantitativa parece mais fácil e seus resultados são, progressivamente, utilizados como indicadores do rendimento. Um dos principais elementos do desempenho está associado à “eficácia”; parte integrante do pensamento globalizado, esse raciocínio aplicado à educação toma a forma de uma amostragem da quan-

tidade e qualidade do ensino, através da coleta de dados. Esta noção foi reforçada não só pelo desenvolvimento de uma cultura direcionada para as ciências e para a matemática (Schoffer et alii, 1997), mas também pelos esforços regulares de numerosos países para atraírem o investimento externo no campo da alta tecnologia e na implantação de indústrias *high-tech* em seu território (Carnoy, 1998).

A importância atribuída, nos dias de hoje, à avaliação e comparação das taxas de rendimento escolar entre os países e no plano nacional não é fortuita, mas resulta, sobretudo, da ação empreendida por organizações internacionais, tais como o *International Educational Assessment* (IEA), o *American National Center of Educational Statistics* (NCES), a OCDE e o Banco Mundial. Todas essas instituições compartilham uma visão globalizada da educação e da eficácia, acompanhada por uma concepção extremamente quantitativa dos progressos conseguidos; estão de acordo para pensar que é possível avaliar tais progressos e que a educação de melhor qualidade se traduz diretamente no rápido desenvolvimento da produtividade econômica e social. Como a concorrência econômica entre as nações é cada vez mais intensa, a necessidade urgente de aumentar a produtividade é induzida, por essas organizações, na aceitação – já bastante disseminada – das comparações internacionais e intranacionais de testes normalizados sobre os conhecimentos adquiridos pelos alunos.

Mais do que os testes nacionais, as comparações internacionais têm a enorme vantagem de fornecer aos educadores um ponto de referência a fim de que eles fixem os objetivos da aprendizagem em escala nacional. A maior parte dos testes regionais, tais como os que foram aplicados pelo Bureau Regional da UNESCO (OREALC) aos alunos do terceiro e quarto anos, em treze países da América Latina, limitam-se a avaliar os conhecimentos básicos. Quanto aos testes internacionais, tal como o TIMSS*,

* Sigla de Third International Mathematics and Science Study. (N.T.)

estes permitem que, em cada país, se proceda não só à comparação da capacidade dos programas nacionais e locais em inculcar os conhecimentos requeridos para resolver problemas e ensinar a raciocinar, além dos saberes essenciais, mas também à comparação de suas normas educativas com as dos outros países.

Todavia, as avaliações comparativas, sejam elas nacionais ou internacionais, colocam o problema da exploração dos resultados para além de sua utilização por analistas nos Ministérios ou organizações internacionais. No Chile, Costa Rica e Minas Gerais, os resultados dos testes, por escola, foram difundidos publicamente e em cada estabelecimento escolar. No Chile, como já observamos, na origem o teste foi concebido para incitar os pais a matricularem os filhos em uma escola privada; ora, em parte, ele continua sendo um modo de avaliação, destinado a “informar” os consumidores (os pais dos alunos) sobre a eficácia das diferentes escolas para permitir-lhes “escolher”, com melhor conhecimento, a escola que lhes convém. Na Argentina, de 1995 a 1998, as avaliações foram publicadas, em escala nacional, por categorias socioeconômicas e não, individualmente, por escolas. **O Ministério coletou, também, dados sobre os antecedentes relativos às escolas, professores e pais, assim como os resultados dos alunos e pôde analisá-los com a ajuda de modelos do tipo entrada-saída*;** no entanto, os resultados nunca foram publicados. O teste tinha como objetivo manter o controle político do Ministério da Educação sobre os sistemas educativos provinciais, avaliando a “qualidade” do ensino em cada Província. Como o Governo federal outorgava subvenções agrupadas às Províncias, parecia-lhe indispensável manter um poder regulador sobre os respectivos sistemas educacionais. Como resposta, algumas Províncias acabaram criando seus próprios testes; em 1999, as escolas argentinas começaram a ser informadas de seus

* No original, *intrans-extrans*. (N.T.)

resultados. No entanto, os métodos de teste e avaliação dos alunos continuam a suscitar polêmicas; numerosas Províncias não reconhecem a legitimidade dos testes federais. Os sindicatos de professores opuseram-se, igualmente, a tal prática porque os resultados servem sobretudo para suscitar acusações e não para fornecer outros recursos ou assistência técnica. No Texas e Kentucky, os resultados escolares são, também, amplamente difundidos e, segundo parece, a maior parte dos professores e administradores reconhecem-lhes uma certa utilidade. Apesar de tudo, a tendência do ensino cristaliza-se na avaliação para aprimorar os resultados escolares. No Uruguai, os resultados são comunicados às escolas e não ao público; nesse país, o sistema é extremamente centralizado e os testes servem para identificar as escolas pouco eficazes a fim de determinar, antes de tudo, os meios de levá-las a progredir e não para estimular a escolha da escola. Na França, contrariamente aos exames aplicados no início do terceiro, sexto e oitavo anos de escolaridade – cujas notas não são publicadas, individualmente, por escola –, os resultados do *baccalauréat*, relativos a cada escola e ponderados segundo as classes sociais representadas no estabelecimento, são publicados em escala nacional. As provas são corrigidas na escola pelos professores; em seguida, servem de referência para a aplicação de medidas corretivas. As médias – regional e nacional – são comunicadas aos professores e pais dos alunos, mas, à semelhança do que se passa no Uruguai, os resultados não são publicados.

Em princípio, para que um teste de avaliação tenha sua utilidade para o aprimoramento da educação, os professores, pais dos alunos e diretores dos estabelecimentos escolares devem considerar esse instrumento como um meio legítimo de avaliação das aprendizagens escolares e (por consequência) do desempenho dos professores e da escola. Constata-se que, por si só, o conhecimento do resultado dos testes não incita, de modo algum, a aprimorar as práticas dos professores e das escolas, mesmo que alguns analistas sublinhem que as escolas “envergonhadas” pela publicação de seus maus resultados se sintam obrigadas a conse-

guir um melhor desempenho. Em geral, convém fornecer aos professores e administradores a possibilidade de adquirirem métodos mais eficazes, do mesmo modo que as escolas têm necessidade de conseguir acesso aos equipamentos suscetíveis de aprimorar a aprendizagem escolar. Os resultados dos testes devem ser considerados como estando diretamente ligados à aplicação de melhores práticas; além disso, neste aspecto, convém exigir uma maior responsabilidade aos professores e administradores. Na melhor das hipóteses, o corpo docente intervém na concepção e aplicação dos testes que estão diretamente ligados aos objetivos de transmissão dos saberes fixados no plano nacional ou regional; na pior, como no Uruguai, as federações dos professores são consultadas e persuadidas a “aderirem” aos testes.

Certamente, pode-se compreender os principais aspectos da eficácia escolar com a ajuda dos testes de avaliação; no caso concreto, a eficácia não é tanto tributária da alocação, mas do tratamento e utilização dos recursos. No Chile, por exemplo, constatou-se que a exploração dos testes para estimular a concorrência entre o privado e o público que dizem respeito aos efetivos não tem nenhum efeito positivo sobre o rendimento dos alunos e chega mesmo a baixar o desempenho das escolas frequentadas por uma clientela com renda mais baixa. Todavia, na década de 90, a utilização de um teste nacional correspondente ao programa de reforma, lançado pela administração central, aprimorou, segundo parece, os resultados das escolas com baixo desempenho para os alunos mais desfavorecidos do ponto de vista econômico (McEwan e Carnoy, 1999).

Com a mundialização, parece que os Governos estão prestando mais atenção aos resultados de seus alunos em relação aos dos outros países. A concorrência econômica acirrada foi transposta para uma corrida aos indicadores de forte produtividade entre os quais figuram as notas de teste obtidas pelos alunos. Embora o volume de dados coletados depois da década de 70, no quadro de avaliações internacionais, não tenha sido utilizado sistematicamente para aprimorar o ensino nos países participantes,

parece que a exploração dos testes nacionais e internacionais, a título comparativo, tem exercido uma verdadeira pressão sobre as escolas e os países a fim de torná-los responsáveis pela qualidade da educação. Em 1998, o Bureau Regional da UNESCO para a América Latina (OREALC) testou alunos do terceiro e quarto anos do primeiro grau em treze países da região, comparando as notas obtidas em matemática e espanhol. O que é surpreendente (ou, talvez, não) é que os cubanos obtiveram dois pontos acima dos alunos do Brasil, Chile e Argentina, cuja renda por habitante é mais elevada (UNESCO / OREALC, 1998). Mesmo que existam sempre questões sobre a escolha da amostragem em uma pesquisa, parece que as escolas cubanas estão realmente mais bem equipadas e seu ensino é de melhor qualidade do que no Chile ou na Argentina. Em todo caso, são raros os Bancos Internacionais que sonham ir a Cuba para verem como um sistema educacional bastante centralizado, em um regime socialista autoritário, obtém tão bom desempenho; no entanto, essas instituições bancárias deveriam procurar analisar seriamente a razão pela qual Cuba apresenta tal sucesso, enquanto os alunos do Chile – país que tem seguido todas as recomendações inspiradas no novo pensamento mundial – não conseguem melhores resultados do que os obtidos pelos alunos do Brasil ou da Argentina. As conclusões do OREALC formulam também uma questão interessante: mesmo que uma análise aprofundada conseguisse explicar a superioridade dos testes dos cubanos, qual seria a probabilidade de que os Governos chileno e argentino viessem a obter tão bons resultados? É também interessante observar que Cuba pôde criar, sem dúvida, um sistema educacional público para o ensino primário de melhor qualidade sem ter recorrido à concorrência das escolas privadas, nem ter transferido seus encargos a terceiros, nem ter levado em consideração muitas outras reformas aconselhadas pelo Banco Mundial quando concede seus empréstimos a título de ajuste estrutural. As escolas cubanas prestaram sempre atenção aos testes, explorando-os para estimular o investimento educacional e não o inverso (Carnoy e Werthein, 1980; Carnoy e Torres, 1989).

No Chile, os testes nacionais são praticados, no mínimo, há dezesete anos, mas foi somente nos últimos oito anos, com a importância atribuída, no plano mundial, à avaliação, que começaram a definir o “sentido” da educação e das reformas educativas, na medida em que as escolas tomaram consciência de seus resultados e se organizaram para aprimorá-los.

Portanto, as noções globais de eficácia e avaliação podem ter um efeito positivo sobre os resultados obtidos na educação; mas, para conseguir tal efeito, elas devem passar por um “filtro” local e serem exclusivamente focalizadas no aprimoramento da escola. Para a maior parte das sociedades em desenvolvimento, esse processo irá exigir *mais recursos*. A distinção entre esse tipo de aplicação de medidas a fim de aprimorar a eficácia e os testes destinados a implantar uma política nacional para a exploração dos recursos com a intenção de reduzir os gastos públicos por aluno é sutil e, sobretudo, enraizada na maneira como o Estado, mais do que as organizações internacionais, interpreta o papel da avaliação na formulação das reformas educativas. Os testes não passam da ponta visível do *iceberg* que representa a melhoria escolar; na ausência de um modo de apoio que permita à escola ensinar a fazer progredir o ensino e a aprendizagem, os testes dificilmente guiam os esforços sistemáticos no sentido de um aprimoramento. Os responsáveis pelas políticas voltadas para a educação (e os economistas) não podem atribuir a mediocridade dos resultados dos testes ao simples fato de que os esforços dos professores são insuficientes ou de que a escola é um “monopólio” local. Em muitos países, os bons equipamentos escolares e os conhecimentos sobre a qualidade do ensino e da gestão escolar são gêneros extremamente raros. Embora o absenteísmo e o esforço pedagógico sejam questões importantes em certos países e embora uma ampla difusão do resultado dos testes possa contribuir para a responsabilização e para o esforço aturado dos professores, **os principais obstáculos para o aprimoramento do ensino, na maior parte dos países, residem na dificuldade em definir as melhores práticas na sala de aula e o equipa-**

mento necessário para sua aplicação. Por consequência, para que os testes tenham um impacto significativo sobre o desempenho escolar desses países, eles devem inscrever-se em um esforço mais sistemático para ajudar os professores (e a escola) a aprimorarem as práticas na sala de aula.

B. A mundialização e seu impacto sobre o corpo docente

O fato mais perturbador na busca de um melhor rendimento escolar é o seguinte: a ideologia associada à mundialização invoca, em geral, implicitamente – e, quase sempre, explicitamente – uma redução do orçamento do Estado destinado aos professores: na perspectiva de uma reforma financeira, tal postura é lógica já que os salários representam uma parcela importante dos gastos com a educação. Os bancos internacionais reconsideraram sua política anterior focalizada na queda dos salários dos professores como a condição *sine qua non* de suas reformas financeiras: parece que, por exemplo, os recentes documentos do Banco Mundial traduzem um sólido compromisso em favor de um aprimoramento do ensino que passa pela melhoria do recrutamento e da formação do corpo docente (Lockheed, Verspoor et alii, 1990; Farrell e Oliveira, 1993; Banco Mundial, 1995). Mas sobretudo, as reformas financeiras do Banco Mundial, do mesmo modo que uma grande parte das teorias elaboradas em torno da mundialização, tornam os professores, inevitavelmente, responsáveis pelas crescentes dificuldades da escola na maior parte dos países, ao mesmo tempo que contrariam as disposições governamentais ao preconizarem a redução dos gastos com a educação. O objetivo atual do Banco Mundial, focalizado na privatização do mercado do corpo docente e no aumento do número de alunos por turma, continua a enviar o mesmo sinal aos Governos, dizendo-lhes que ainda é possível aumentar a carga de trabalho dos professores e, ao mesmo tempo, reduzir seus salários, sem causar prejuízo ao desempenho dos alunos. Ao se oporem às reformas impostas do

exterior – as quais deterioram suas condições de trabalho –, suas associações acabam sendo qualificadas como o principal obstáculo ao aprimoramento da educação.

Os Ministérios da Fazenda e as agências internacionais associadas ao capital financeiro (por exemplo, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e a OCDE) estão convencidos de que suas reformas sobre a redução dos gastos públicos com a educação serão bem-sucedidas porque são justificadas por estimativas empíricas das “funções de produção” da educação. Esses dados indicam que, para explicar as flutuações do rendimento escolar, a formação pedagógica e o número de alunos por turma são bem menos importantes do que a formação contínua dos professores, seu conhecimento das matérias lecionadas e o equipamento didático; em determinadas condições, elas podem revelar-se exatas. Se tomarmos o caso do ensino ministrado por professores sob a forma de conferências, em numerosos países em desenvolvimento, é muito possível que as variações de 20 a 45 alunos por turma não tenham nenhuma incidência sobre a aquisição dos saberes e que o principal ingrediente do sucesso resida na posse de livros para estudar em casa. Quem já viu crianças tentarem aprender suas lições sem nenhum livro fica rapidamente convencido de que a primeira necessidade consiste em possuir material didático adequado e não forçosamente menos alunos na turma.

No entanto, tais estimativas são, talvez, incorretas porque as funções de produção da escolaridade subentendidas por elas não definem nenhuma pedagogia subjacente. Mesmo se os responsáveis pelas políticas na área da educação tentassem avaliar os mais eficazes investimentos* para aprimorar o rendimento em determinado país, ainda assim seria necessário que eles pudessem compreender e formular o processo de aprendizagem

* No original, *intrants*. (N.T.)

na turma (Levin, 1980). Segundo Levin, o tempo passado por um professor a ensinar, o esforço despendido para ministrar seus cursos e a qualidade do método pedagógico utilizado são outros tantos elementos que explicam as variações de rendimento de uma turma ou de uma escola em relação a outra turma ou escola – e, no entanto, estes dados não entram nas estimativas clássicas das funções de produção. São precisamente tais funções definidas sem grande precisão que servem de fundamento a toda a política do Banco Mundial sobre a progressão do rendimento escolar.

A orientação sugerida por tais estimativas ameaça ludibriar-nos: em primeiro lugar, o fato de aumentar o efetivo até 40 a 45 alunos por turma e por professor – o que, segundo a opinião dos pesquisadores do Banco Mundial, permitiria economizar recursos, sem causar prejuízo à qualidade do ensino – corre o risco de impedir o recrutamento de professores mais bem formados e mais competentes, sabendo que um maior número de alunos por turma torna o ensino mais difícil e menos satisfatório; em segundo lugar, as estimativas baseiam-se implicitamente em um método de ensino – curso magistral / tomada de notas – que prevalece na maior parte dos países em desenvolvimento. Mas, para que as crianças desfavorecidas possam realmente progredir em sua aprendizagem, convém, sem dúvida, encontrar uma pedagogia muito diferente daquela utilizada no curso magistral. Esse novo método de ensino dificilmente poderá ser aplicado a um grande número de alunos por turma; por outro lado, se o Governo enfrenta uma queda da proporção entre alunos / professor, o que é o caso na maior parte das regiões do globo (UNESCO, 1995), ele poderá promover o desenvolvimento de uma pedagogia alternativa que tire partido de um número menor de alunos por turma para aprimorar o rendimento, em vez de procurar a multiplicação dos efetivos. Nessas condições, ele poderá também solicitar aos professores que aceitem prolongar seu tempo de trabalho na escola, de maneira que essas horas suplementares não eliminem outras tarefas essenciais, tais como a preparação do curso. Entre outras medidas, o Governo poderá, igualmente, tirar partido de uma relação alunos / professor mais favorável para valorizar as qualificações pro-

fissionais dos professores que correspondem às necessidades dos novos métodos pedagógicos. Um certo número de países da OCDE fizeram esta opção, ao mesmo tempo que ajustaram os meios em função das necessidades (OIT, 1991a; OCDE, 1998).

Mas, antes de tudo, a ideologia da mundialização e as medidas concomitantes dos organismos provedores de empréstimo, que desaprovam o ensino público e os professores das escolas públicas, ignoram as realidades “políticas” inerentes ao aprimoramento de uma educação mais qualificada e, talvez, sejam contrárias à necessidade fundamental de professores mais qualificados em uma economia mundial que nunca foi tão competitiva como nos dias de hoje. No conjunto das nações, os professores são raramente controlados em seu trabalho; estão sozinhos na sala de aula e o aspecto quantitativo e qualitativo de seu ensino é, sobretudo, uma questão de responsabilidade pessoal e de talento. **Se os Estados esperam desenvolver a habilidade cognitiva de sua juventude pela escolaridade, terão de contar com exímios professores, autônomos, motivados, bem qualificados do ponto de vista profissional e formados em instituições públicas concebidas para esse efeito. A maneira como se definem esses professores, seu grau de compromisso diante do sucesso dos alunos, sua vontade de aperfeiçoamento e sua habilidade pedagógica são as chaves do sucesso da educação básica e do ensino generalizado na sociedade. O compromisso e a participação dos professores implicam uma forma de gestão que leve em consideração suas necessidades e lhes dê um papel a desempenhar no aprimoramento da qualidade do ensino.**

C. A tecnologia da educação

A mundialização está estreitamente ligada às tecnologias da informação e da comunicação. O advento da internet mundializou a informação em tempo real para ser utilizada por todo o

público. Muitos vêm neste acesso interativo à informação um amplo potencial para a educação; em sua opinião, o computador, dotado de uma capacidade de tratamento rápido da informação sob a forma interativa, é um remédio para a mediocridade do ensino. Se a mundialização tivesse uma incidência direta sobre a educação, o computador e a rede da *internet* estariam no centro desta revolução.

Ora, a chegada da tecnologia à escola, para além do simples quadro negro e do retroprojeter, sugere que o equipamento mais sofisticado (televisores, computadores) tem dificuldade em exercer um impacto tão forte sobre o ensino e a aprendizagem quanto seus adeptos pretendem deixar entender (Cuban, 1986). E apesar da abundante bibliografia que preconiza os méritos de técnicas mais onerosas e sofisticadas, nada nos diz que estas estejam servindo para aprimorar o desempenho dos alunos no âmbito escolar (Carnoy e Levin, 1975; Levin et alii, 1986). É ainda mais difícil comprovar que o computador, mesmo quando marca sua presença na sala de aula, é utilizado amplamente e com discernimento para favorecer a aprendizagem (Klees, 1996). Assim, a mundialização acelerou a entrada da informática na escola, mas essa tentativa limita-se, em geral, à instalação de computadores e de alguns programas de informática sem prever estágio de iniciação, meios de suporte, tampouco evolução dos métodos de ensino e programas necessários para a completa integração da informática, enquanto *modo de aprendizagem*.

Raros são aqueles que duvidam do importante papel desempenhado pela tecnologia no ensino e na formação. Há muito tempo que o rádio e a televisão são utilizados para fins educativos; parece que os programas de diversão para crianças, tais como *La Rue Sésame*, exercem impacto sobre a aprendizagem da leitura e do cálculo. Até mesmo os programas educativos mais formais, difundidos pelas estações de rádio e televisão, são julgados eficazes em meio escolar quando são utilizados com discernimento pelos professores (Klees, 1996; Carnoy, 1975). O computador oferece novos modos de tratamento e de estocagem dos dados e

influi sobre a rapidez das comunicações entre pessoas bastante afastadas do ponto de vista geográfico; ele proporciona também outros meios de aprendizagem. Os exercícios e os programas de informática dedicados à didática, os trabalhos dirigidos, os inumeráveis jogos educativos propostos no comércio, o programa LOGO, assim como os programas de simulação e de animação para explicar os princípios científicos e, até mesmo, os programas de tratamento de texto com corretor ortográfico e dicionário de sinônimos podem revelar-se instrumentos eficazes para fazer progredir os alunos. A chegada da *internet* oferece outra forma de coleta de dados que é apreciada para a pesquisa e dá acesso a um maná de informações; portanto, segundo parece, existe uma real possibilidade para tornar o computador um novo instrumento de aprendizagem.

O principal problema reside em seu custo explícito e implícito para o orçamento da educação, não só dos países em desenvolvimento, mas também dos Estados Unidos, Europa e países da Ásia com elevada renda. Na década de 70, a televisão educativa foi lançada como um meio de aprimorar a aquisição de conhecimentos através de cursos ministrados por professores eméritos a partir de um estúdio central, como complemento do ensino escolar; no entanto, essa adjunção revelou-se bastante dispendiosa: os televisores serviam, quase sempre, de maneira esporádica ou quebravam e não eram consertados por falta de peças de reposição e de pessoal de manutenção. O preço dos computadores tornou-se mais abordável. No entanto, se acrescentarmos as taxas fixas – a saber, a reforma da fiação elétrica, o equipamento periférico e a instalação inicial dos programas –, tudo isso representa um importante orçamento para uma escola que, durante a semana, dispõe de tempo bem escasso para que os alunos possam servir-se dos aparelhos (digamos, um computador para cinco ou seis alunos). A entrada de recursos para um estabelecimento de 400 alunos é de US\$ 100.000 a 150.000, ou seja, cerca de US\$ 300 por aluno. Esse pacote não compreende a formação dos professores que devem estar familiarizados com a informática para aprende-

rem a integrá-la em seu ensino, nem os custos variáveis implicados em tal formação, tais como o recrutamento de um professor de informática em tempo completo, a manutenção do equipamento e o orçamento anual destinado aos programas de informática. Nos Estados Unidos, esses custos representam uma importante parcela do orçamento global (Levin et alii, 1986). Nos países em desenvolvimento em que os técnicos de informática, o pessoal da manutenção e os programas de informática educativos, editados nas línguas locais, são relativamente caros, a omissão de seu custo implica uma grave subestimativa do gasto total que representa esse instrumento pedagógico suplementar na escola se pretendemos que ele se torne eficaz. Outro aspecto também importante: a capacidade do computador para desenvolver uma habilidade cognitiva de um nível superior requer a presença de professores aptos a inculcarem esses conhecimentos aos alunos sem terem computador; ora, em muitos países, esses professores ainda são relativamente pouco numerosos.

Portanto, não é surpreendente que a tecnologia seja amplamente simbólica em quase todas as escolas primárias dotadas de computador. Seu preço é simplesmente proibitivo. Durante menos de meia hora por semana, os alunos têm acesso a um reduzido equipamento de informática, composto por programas educativos ou de tratamento de texto; os professores formados para o ensino das matérias cognitivas estão pouco familiarizados com as possibilidades oferecidas pela informática. Os computadores quebram e só depois de várias semanas é que são reparados. Os outros professores não chegam a integrar a utilização desse equipamento em seus cursos por carecerem da formação adequada. No entanto, o efeito visado, sobretudo, é que os alunos tenham uma iniciação à nova tecnologia: essa é, aliás, a expectativa de muitos pais ao verem a informática entrar na escola.

Até agora, não se sabe muito bem como utilizar a televisão e a informática na escola para ensinar matemática e línguas de maneira mais rentável do que com o suporte do melhor equipamento escrito clássico, de uma melhor

pedagogia ou de outros métodos de ensino, tais como a monitoria. Enquanto essas tecnologias não forem integradas no meio escolar para completarem e aprimorarem o ensino a um custo relativamente baixo, elas continuarão sendo adjunções dispendiosas e, apesar da mundialização, ainda será necessário esperar muito tempo até que venham a ocorrer grandes reviravoltas na integração do ensino assistido por computador¹¹.

A manifestação mais notável da mundialização sob a forma da tecnologia da educação é sua crescente utilização no ensino a distância que, de alguma forma, é um prolongamento da escolaridade para comunidades isoladas ou pessoas economicamente ativas que retomam os estudos, através da utilização da mídia, da informática e da *internet* (por um custo individual inferior ao do ensino clássico). Isso pressupõe, igualmente, formar jovens e pessoas economicamente ativas que desejem adquirir competências particulares “a distância”, principalmente no campo bastante cobijado da informática. O balanço das experiências de rádio interativo na Nicarágua e Bolívia comprova que se trata de uma escolha bastante rentável. Há vários anos que o México promove a difusão do programa *Telesecundaria*, que já deu milhões de diplomas; para os alunos que, em particular, se encontram em zonas rurais, este programa é o único meio de conseguir completar o curso secundário. Também no México, o *Tecnológico de Monterey* é muito apreciado por seus cursos de tecnologia e de gestão pela televisão e suas ligações interativas com os alunos através de todo o país. O *Telecurso* da rede Globo é seguido por milhões de pobres que, sem ele, não teriam acesso ao ensino secundário; atualmente, o *Tele-*

¹¹ A IBM investiu não só em escolas-piloto informatizadas nos Estados Unidos, país onde o ensino é inteiramente organizado em torno dos computadores, mas também em laboratórios de informática de escolas primárias que utilizam o programa LOGO em países – tais como a Costa Rica – que, em geral, não estão integrados no quadro escolar. Nenhuma dessas opções foi submetida a uma avaliação objetiva de rentabilidade.

curso 2000 oferece um programa de ensino geral, destinado aos jovens através de emissões televisionadas de tipo comercial, completadas com material impresso. E, nos diferentes níveis educativos, todos os países servem-se de computadores para ensinar a informática; a *internet* poderia tornar-se um dos mais notáveis instrumentos pedagógicos do século XXI, mas, talvez, ainda mais a domicílio, venha a ser um meio de facilitar o acesso ao conhecimento para as pessoas que não têm livros, nem equipamentos educativos à sua disposição. Todavia, os dirigentes políticos não devem perder de vista que o ensino a distância e a formação direta exigem a legitimação de instrumentos, tais como os exames ou as equivalências, à semelhança do que se faz atualmente no Brasil, para converter as qualidades cognitivas e de produção adquiridas nesses cursos em uma renda superior para os diplomados; caso contrário, é forçoso constatar que as vantagens auferidas dessa nova tecnologia não serão suficientemente convincentes¹².

As possibilidades de aplicação da informática e da *internet* à educação dos adultos e à formação contínua revelam-se muito mais amplas do que no plano puramente escolar, em particular nas classes do primário. Para os adultos, o acesso à informação em ligação com o trabalho e os conhecimentos específicos relativos a esse trabalho têm uma real pertinência na vida cotidiana das pessoas. Tais informações e conhecimentos podem ser reagrupados e transmitidos em escala mundial. É justamente o tipo de aplicação adaptado à mídia e à informática; por isso, **a nova tecnologia exerce uma enorme influência sobre a formação contínua e os responsáveis pelas políticas na área da educação podem desempenhar um importante papel para promover esse ensino, desenvolvendo a tecnologia nos centros comunitários e nos centros de educação de adultos, antes que ela se torne onipresente.**

¹² Até mesmo no caso do GED (exame equivalente ao diploma de fim de estudos secundários), nos Estados Unidos, parece que as vantagens são desprezíveis, o que leva a duvidar do valor das equivalências nos países em que o diploma de fim de estudos secundários já é corrente (Camerone e Heckman, 1993).

VI.

A MUNDIALIZAÇÃO E A IDENTIDADE CULTURAL

A educação supera amplamente a transmissão dos conhecimentos necessários para o exercício de uma profissão; a escola é o vetor da cultura moderna, cujo sentido, segundo a interpretação fornecida pelo Estado, é uma questão fundamental para os educadores e um tema de debate para toda a sociedade. A mundialização redefine a cultura porque ela rechaça os limites do tempo e do espaço, assim como a relação dessas coordenadas com o ser humano; reduz, também, a legitimidade das instituições políticas nacionais no tocante à definição da modernidade.

Portanto, a mundialização implica necessariamente a evolução das condições de formação da identidade. Ora, em qualquer sociedade, os indivíduos exibem múltiplas identidades; atualmente, sua *identidade globalizada* é definida pela maneira como os mercados mundiais valorizam o caráter e o comportamento individuais. Ela está focalizada no conhecimento; no entanto, os mercados mundiais enfatizam determinado tipo de conhecimento, em detrimento de outros. Como já constatamos ao analisar a evolução do mercado das competências, uma das principais características dos mercados mundiais é que eles atribuem mais valor às competências científicas e tecnológicas, menosprezando as competências locais, artesanais, que satisfazem necessidades mais elementares. O mercado globalizado não é fonte de identidade para todos; pelo contrário, acentua as disparidades materiais. E

se chega a dar o sentido da comunidade aos que compartilham as mesmas corporações profissionais, ele acaba destruindo as comunidades ao deixar os indivíduos isolados até que estes venham a descobrir novas redes e novas fontes de valorização social. A individualização dos trabalhadores e sua ruptura com um emprego “permanente” acabam, inclusive, por tornar mais tênue e versátil a identidade forjada por eles em seu lugar de trabalho (Carnoy, 1999): os colegas de ofício de hoje não são necessariamente os amigos de amanhã.

A mundialização não é a única força de mudança da cultura moderna, aliás, desafiada por importantes movimentos sociais que preconizam a exceção cultural e o controle local da população em seu quadro de vida. Os fundamentos tradicionais da cultura encontram-se atrelados ao meio: religião, nacionalismo, relacionamento entre sexos e relações de força ancoradas na história. Eis como Manuel Castells expressa tal situação:

“Trata-se não só de movimentos ativistas que visam transformar as relações humanas no plano mais fundamental, tais como o feminismo e a ecologia, mas também de um verdadeiro jogo de movimentos reativos que criam focos de resistência em nome de Deus, da pátria, do pertencimento étnico, da família e da localidade ou, por outras palavras, elementos fundamentais de uma existência milenária, atualmente ameaçada sob o assalto conjugado e contraditório das forças tecno-econômicas e dos movimentos sociais transformativos” (Castells, 1997, p. 2).

Para os que não conseguiram uma boa colocação no mercado globalizado, a busca identitária *assume outras direções e, atualmente, de uma forma muito mais manifesta do que ocorria no passado*. Quando a procura de outra identidade não coincide com o território nacional existente, tenta-se também redefinir a nacionalidade; a identidade étnica é, evidentemente, uma opção. Segundo os termos do sociólogo Gören Therborn:

“O fato de afirmar sua identidade étnica é uma forma de desprezar o presente e o futuro em benefício do passado, uma forma de pensar e dizer que o passado é mais importante do que o presente... É mais importante saber quem eram nossos pais do que estarmos ligados no que fazemos, pensamos ou em que haveremos de nos tornar... Assim, quanto menos valor parece existir no presente, tanto mais importância irá adquirir a etnicidade, sendo o resto indiferente” (Therborn, 1995).

Para os menos afortunados, a identidade religiosa constitui um outro vetor. O integrismo religioso propaga-se pelo mundo inteiro: rejeita a autoridade do mercado e, embora os movimentos integristas tenham tomado o Estado como alvo, enquanto fundamento do poder, existe uma contradição intrínseca entre o integrismo religioso e a definição territorial da nação. Tal contradição não existe quando se trata de uma comunidade local ou de um movimento mundializado pela identidade religiosa. No entanto, o regionalismo religioso pressupõe, evidentemente, uma comunidade fundada na exclusão; até mesmo os movimentos étnicos afastam-se de seu objetivo de inclusão. Em vez de se concentrarem na intervenção legislativa e financeira do Estado que *inclui* o grupo étnico ou racial específico no projeto *nacional*, eles privilegiam, daqui em diante, a identidade cultural independente de tal projeto ou procuram um reconhecimento planetário, *acima da nacionalidade*. Por toda parte, o islamismo está passando por um desenvolvimento identitário mais rápido das populações marginalizadas, do ponto de vista econômico; quanto ao fundamentalismo cristão, toma amplitude não só nos Estados Unidos – país em que está atraindo os brancos da classe operária –, mas também na América Latina, principalmente entre os pobres das zonas rurais; e, em relação ao integrismo hindu, este mobiliza os mesmos tipos de população no sul da Ásia. O movimento fundamentalista oferece um novo “autoconhecimento” que supera o sucesso mercantil: tudo o que é necessário conhecer para ser bem-sucedido na vida está escrito no Alcorão, Bíblia ou Torá. As crenças fundamenta-

listas não excluem o sucesso nos negócios; no entanto, o apelo do fundamentalismo é mais forte para os que se sentem ameaçados pelo “caráter integrista” de uma versão multiculturalista da democracia social (ou, até mesmo, de um autoritarismo estatal fundado no monopartidarismo) que oferece uma visão burocrática da nacionalidade e, ao mesmo tempo, pelo “caráter integrista” do mercado globalizado a serviço do poder do dinheiro e de redes de informação complexas.

A identidade cultural – seja ela fundada na religião, etnia, raça ou sexo; seja ela local, regional ou mais globalizada – é o antídoto contra a complexidade e a rudeza utilizadas pelo mercado mundial na avaliação do valor do indivíduo. Para os nacionalistas, é também o antídoto contra o Estado burocrático mundializado. No entanto, esta tendência ameaça agravar os conflitos sociais: se alguns grupos locais / étnicos / religiosos se sentem, progressivamente, excluídos do controle do mercado, o enfraquecimento do Estado, incapaz de reinseri-los na sociedade, constitui um sério risco de vir a perder sua estabilidade. Os movimentos nacionalistas, com raras exceções – apesar de suas grandes divergências políticas –, têm tendência a aceitar a exclusão das economias nacionais na partilha dos frutos da mundialização.

O mercado em si mesmo nunca foi suficientemente aglutinador: os regimes fortes – não democráticos, nem igualitários – já existiam antes do predomínio do liberalismo econômico, de modo que, para muitos, o Estado não é uma garantia de integração. No entanto, o Estado capitalista moderno tornou-se um bom “amaciante” do mercado: este papel – em declínio, diante de uma poderosa comercialização globalizada das economias nacionais – leva os “desapossados” a procurar refúgio em novas coletividades, ainda mais *exclusivas*. Em geral, estas não têm a capacidade, nem os recursos, para ajudar os que, do ponto de vista econômico, se encontram em condição de despossuídos, ou para desenvolver as competências e os saberes mais cobiçados pelo mercado mundial. Elas podem contribuir para incrementar a autoconsciência e, por conseqüência, a autoconfiança; podem forjar uma comunidade e, portanto, um

sentimento de pertencimento. É, muitas vezes, o que ocorre ao declararem que os outros são “estrangeiros”, carentes do “verdadeiro” autoconhecimento ou de “bons” antepassados. Afinal de contas, as comunidades são, quase sempre, antidemocráticas: se os Estados não têm meios financeiros, nem tampouco a legitimidade política para dissolverem esses movimentos pela integração de seus membros em noções mais amplas de comunidade e valores, as sociedades incapazes de permanecer à tona no mercado correm o risco de passarem por graves dissensões insolúveis.

Os movimentos de identidade cultural não são o único apatúrgio dos despossuídos da mundialização; alguns se articulam em torno de uma relação particularmente *positiva* entre a mundialização e o grupo étnico ou regional em questão. As crescentes reivindicações dos autonomistas catalães contra a Espanha, a demanda de secessão da *Lega* (italianos do Norte) em relação à Itália ou a proclamação de independência da Eslovênia, ex-república da federação iugoslava emanam, em parte, do sentimento experimentado por estas regiões (e seus habitantes) de serem melhores do que o resto do país para negociarem no mercado mundial; elas desejam menos responsabilidades financeiras e políticas para com seus compatriotas mais desfavorecidos. Essas três regiões sentem-se mais próximas das economias da Europa do Norte e da nova economia mundial do que o resto do país a que estão (estavam) ligadas. O fato de que elas tenham também uma “cultura” diferente serve de fundamento à sua autonomia no plano político, sem que isso constitua necessariamente a razão subjacente. A globalização oferece um novo espaço para esses movimentos porque o lugar do poder econômico e da identidade passa do Estado para a economia regional e mundial. Tal situação permite a ressurgência das identidades culturais que são, ao mesmo tempo, ancestrais e locais, enraizadas nas afiliações tribais, pós-modernas e mundiais.

Os conflitos engendrados pela formação identitária atingem forçosamente a educação; a distribuição dos meios de acesso à escola e à universidade, assim como as reformas que visam aprimorar a qualidade do ensino são inteiramente orientadas para a

formação da mão-de-obra destinada a um mercado condicionado pela mundialização. No entanto, como já salientamos, a educação, através da descentralização, da privatização, dos testes e de outras avaliações, pode tornar-se mais inequívoca do que aglutinadora. É a razão pela qual, em toda política de descentralização, incumbe ao Estado continuar o controle para que seja respeitada a igualdade das oportunidades para todos; caso contrário, a lógica da descentralização (ou seja, melhor integração) ficará comprometida. Isso é tanto mais verdadeiro na medida em que, para os excluídos, o sistema educacional é indispensável para a aquisição dos saberes; no entanto, ele não corresponde às necessidades de sua “comunidade”. As escolas e o sistema educacional tornam-se o principal alvo dos movimentos sociais organizados em torno do “autoconhecimento”, como a identidade religiosa ou étnica. O sistema educacional consagra enormes recursos à formação do conhecimento para os grupos dominantes. Por que motivo a educação, em uma sociedade democrática, não está a serviço de todos os grupos, inclusive dos que se distinguem nitidamente do ideal do novo trabalhador competitivo e consciente da globalização? Não é um acaso se uma grande parte da luta, por exemplo, entre os integristas religiosos e o Estado laico e racional incide sobre o ensino público. Os poderes públicos têm os créditos para escolarizar as crianças, mas não têm a obrigação de criar uma comunidade moral. Em vez disso, o Estado sucumbiu ao materialismo grosseiro em escala planetária. Os fundamentalistas pretendem atrair os que não estão felizes com o valor que lhes é atribuído pela economia mundial para educá-los, em companhia dos filhos, de maneira a consolidar a afiliação religiosa e não a produtividade econômica. Quanto mais sucesso tiverem em sua tentativa, tanto menos condições terá o sistema educacional de preparar os futuros trabalhadores para a economia globalizada. No entanto, por mais que a escola continue sendo o espaço de vivas polêmicas sobre a definição da cultura, ela representa mesmo assim para os excluídos da economia mundial a única grande via de acesso à cultura mundial. Às vezes, as minorias procuram controlar as normas cul-

turais inculcadas na escola; mas, quase sempre, envolvem-se nesta batalha pensando que é necessário oferecer uma oportunidade para que os filhos aprendam o que é apreciado na economia mundial.

Na óptica da autonomização regional e local dos movimentos sociais, a gestão descentralizada da educação assume todo o seu sentido quando são eles próprios que procuram ganhar o controle dos estabelecimentos escolares freqüentados pelos filhos. No caso do movimento catalão e dos outros movimentos regionais que visam à transferência do controle da educação nacional para as autoridades regionais, a única opção que restou a Madri, no contexto da Espanha pós-franquista, foi descentralizar a gestão do sistema educacional. No Brasil, os movimentos de democratização do ensino exigiram mais poder para os pais e professores na escola; ainda aí, constata-se que a descentralização do poder pode aprimorar o rendimento escolar e desenvolver o espírito comunitário quando são as próprias comunidades que apresentam tal demanda. Isso pode também ser eficaz para contentar os grupos em busca de uma identidade mais marcante, exercendo uma influência sobre a produção das aquisições escolares. Resta saber se isso representa uma alternativa multicultural ao individualismo mundializado.

Aliás, os movimentos ativistas, tais como o feminismo ou a ecologia – pós-modernos na aparência e inimigos diretos da mundialização –, tentam redefinir a noção de “globalidade” na escola. Assim, os movimentos feministas têm forjado progressivamente uma cultura globalizada que integra a equidade e a igualdade dos sexos, em um primeiro momento, na escola; em seguida, no mercado do trabalho; por sua vez, o ecologismo exerce um impacto considerável sobre a cultura globalizada, através dos programas ambientais lançados nas escolas do mundo inteiro. Tais movimentos desencadearam importantes repercussões sobre a maneira como a escola define a nova cultura e, neste sentido, estão mais estreitamente ligados aos desafios da definição tecno-econômica de uma cultura mundializada. A escola desempenha e continuará a desempenhar um papel fundamental nesta luta; o movimento feminista iniciado na educação – inclusive nos países de tradição

muçulmana – reflete seu poder sobre a geração passada para moldar o sistema educacional no âmbito do processo de mundialização. Apesar de tudo, como é demonstrado pela subordinação das mulheres na sociedade, seja no Paquistão ou no Afeganistão, os adversários da mundialização em uma cultura tradicionalmente machista estimam que a igualdade para as mulheres é um conceito *globalizado* que eles rejeitam, mostrando assim sua resistência à mundialização.

VII.

ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS PARA UMA ECONOMIA GLOBALIZADA

Ao fazermos o balanço em relação a quase vinte anos de mundialização acelerada e seu impacto na educação, procuramos estabelecer uma distinção entre as conseqüências devidas às condições “objetivas” da nova economia globalizada da informação e os efeitos associados a uma ideologia singular que, no quadro da mundialização, enfatiza a redução dos gastos públicos com a gestão das questões sociais.

Esta análise tende a provar que o impacto “real” da mundialização consiste, antes de tudo, em modificar o papel do Estado: limitado em sua função de agente *econômico* direto, este perde sua legitimidade política; no entanto, ao mesmo tempo, a legitimidade das administrações central, regional e local torna-se cada vez mais tributária da aptidão que vierem a demonstrar na **criação das condições do desenvolvimento econômico e social**. Na nova economia mundial, essas condições dependerão cada vez mais da maneira como o Estado vier a organizar o sistema educacional. **Como o valor do conhecimento é o bem mais cobiçado na economia mundial, resta às nações optar pelo aumento de seu investimento na área da educação**. Com efeito, é provável que, daqui até a próxima geração, a formação dos saberes será o novo espaço de formação da comunidade, enquanto a escola será o novo centro da comunidade.

Evidentemente, diante da economia mundial que entrou na era da informação, cada país terá de enfrentar uma conjuntura

econômica e política diferente: algumas economias são, essencialmente, rurais, enquanto outras já se encontram em um estágio de industrialização e estão direcionadas para uma economia de serviços; em determinados países, a sociedade civil atingiu um grau de desenvolvimento mais elevado. Por consequência, cada situação necessita de uma estratégia particular em matéria de expansão e de aprimoramento da educação. Os planejadores podem, contudo, tirar algumas lições dos acontecimentos que acabamos de comentar; aliás, a experiência das décadas de 80 e 90 fornece quatro marcos para as estratégias educativas.

- O Estado, seja no plano nacional, regional ou local, continuará a assumir a responsabilidade do aprimoramento e do desenvolvimento da educação. Isso não significa que ele terá de administrar todos os estabelecimentos escolares, mas que a educação continuará sendo amplamente financiada pelo Governo e que o setor público continuará a regulamentar a educação, fixando normas, decidindo sobre a distribuição dos recursos entre os níveis educativos, lançando e orientando os projetos de reforma. Se conseguir tudo isso, sua legitimidade será reforçada, tanto no plano central, quanto regional ou local; se fracassar em prodigalizar um ensino de melhor qualidade de maneira equitativa, seu poder ficará ainda mais debilitado.
- Os Governos dispõem de um espaço político e, até mesmo, financeiro muito mais importante do que o que, em geral, é admitido para condicionar a entrada da mundialização na área da educação: um bom exemplo disso é fornecido pelas avaliações e padrões educativos, assim como pela descentralização ou autonomia das escolas. Em uma economia mundializada, os poderes públicos podem incrementar o acesso à educação para todos, aprimorar qualitativamente a educação ministrada aos mais desfavorecidos, além de tornar a produção dos conhecimentos mais eficaz e equitativa para todos os alunos. Os movimentos sociais que preconizam a ação direta são, quase sempre, partidários dessas reformas; o fato de muitos Governos evitarem que a produção dos saberes seja mais equitativa ex-

plica-se sobretudo por uma preferência ideológica e não por sua impotência perante as novas pressões da concorrência e o novo pensamento mundial. Embora seja difícil contrariar as fortes tendências ideológicas da realidade objetiva da globalização financeira, presente por toda parte, um certo número de países obtiveram resultados satisfatórios no plano educativo sem terem provocado uma desigualdade ainda maior das oportunidades ou recorrido a uma descentralização da responsabilidade pública para garantir um ensino de qualidade.

- Uma administração pública bem organizada é, portanto, a chave do progresso da educação em uma economia mundializada. O crescimento da economia e o rendimento da educação no âmbito da mundialização exigem um investimento material, um espírito de inovação e uma capacidade técnica, mas dependem também, no final de contas, da eficácia e honestidade do Governo.
- Os professores conservarão seu papel fundamental nos serviços educativos; além disso, uma educação mais qualificada dependerá, em grande parte, da qualidade do ensino e do esforço despendido por eles. Como no resto da economia mundial em que os funcionários qualificados são cada vez mais importantes para a produção do valor agregado, a indústria do conhecimento (ou seja, a educação) tornar-se-á logicamente cada vez mais tributária da qualidade de seu capital humano (o corpo docente). É claro, os pais têm igualmente sua importância nas políticas educativas, mas muitos alimentam a expectativa de que os professores venham a inculcar um saber aos filhos. Para garantir a primazia do papel dos professores, os responsáveis pelas políticas na área da educação deverão ter uma noção mais clara em relação à identidade dos docentes, à maneira como estes encaram seu papel no sistema e aos tipos de incentivo, regulamentação e formação que poderão servir de estímulo em seu trabalho, além de levá-los a progredir na forma de transmitir o saber aos alunos.

A partir destes quatro elementos que enquadram as futuras estratégias educativas, existem muitas escolhas a ser feitas. *Não*

há um só “bom método” para organizar o sistema educacional nos vinte ou trinta próximos anos, mas existem realidades objetivas que os responsáveis pela educação devem conservar em sua mente ao promoverem suas reformas. Estes elementos não fazem parte da categoria a que pertenciam os precedentes porque eles variam segundo os casos.

- A mundialização aumenta o rendimento dos níveis educativos avançados e, portanto, exerce uma pressão em favor do prolongamento dos estudos e de um desenvolvimento acelerado do ensino médio e da universidade. É certo que, para muitos países em que a porcentagem da população rural é importante, o desenvolvimento da educação básica e a redução da evasão escolar continuarão sendo a principal preocupação; no entanto, até mesmo esses países serão levados a desenvolver o ensino secundário. Duas questões relevantes serão formuladas pelos planejadores, a saber: como fazer progredir, com eficácia, esse tipo de escolaridade mais dispendiosa e como proceder de modo que o acesso ao ensino superior não seja limitado às categorias sociais já privilegiadas? A privatização dos custos do ensino superior, com programas bem administrados e a outorga de bolsas de estudo, é, talvez, o meio mais equitativo de realizar essa expansão. A instauração de sistemas educacionais em dois níveis, privado e público, mesmo quando o ensino superior privado se dirige aos estudantes mais desfavorecidos, dá resultados mitigados na melhor das hipóteses.
- Sabendo que o trabalho irá se organizar cada vez mais em torno de tarefas múltiplas e que as pessoas exercerão, sucessivamente, diferentes profissões em sua vida ativa, os planejadores deverão rever suas posições ultrapassadas sobre o equilíbrio entre ensino profissionalizante e ensino geral. Os progressos da educação vão de par, igualmente, com a natureza dos diferentes níveis educativos, em particular do segundo grau, que evolui no sentido de uma preparação para os estudos pós-secundários, enquanto o ensino profissionalizante destaca-se do segundo grau para alcançar o nível pós-secundário. Esta

dupla evolução deveria modificar a organização e os objetivos do ensino secundário.

- As mudanças cada vez mais frequentes de emprego, até mesmo de atividade profissional – flexibilidade acentuada –, sustentam que o sistema educacional deverá também adquirir mais flexibilidade; deverá mostrar-se capaz de aceitar um maior número de adultos em formação contínua nos estabelecimentos escolares existentes ou criar “universidades para a população economicamente ativa” que ajudem a preparar os adultos para novas profissões e lhes permitam saber adaptar-se rapidamente às novas situações no mercado do trabalho.
- A pressão será cada vez maior no sentido de aprimorar a *qualidade* da educação em todos os níveis. Nada prova que a descentralização ou a privatização da gestão da educação aperfeiçoe sensivelmente a qualidade do ensino. A participação mais ativa dos pais pode ter sua importância; neste caso, todavia, parece que a descentralização do poder em favor dos pais ou das escolas não faz aparecer um novo esforço, uma tecnologia ou recursos significativos que transformem os métodos de ensino. Pelo contrário, mesmo se os estrategistas decidirem apoiar-se, sobretudo, em escolas autogeridas ou em uma gestão descentralizada do ensino público (inclusive no nível escolar), o setor público deverá tomar o encargo das reformas que visem aprimorar a capacidade dos professores e gestores a fim de que estes ensinem e administrem com maior eficácia. Isso pressupõe uma alimentação mais adequada das crianças escolarizadas, sistemas de avaliação para controlar o desempenho dos alunos e professores, reforma da formação dos professores, equipamentos em maior abundância e mais bem concebidos, manuais escolares a baixo preço para todos os alunos, além de padrões educativos claramente estabelecidos para estimularem ainda mais a aprendizagem. É a razão pela qual a voga dos testes e avaliações na seqüência da mundialização pode ter um efeito positivo notável sobre a qualidade do ensino se for acompanhada de uma real vontade do setor público de reforçar a capacidade do ensino e da aprendizagem.

- A descentralização e a autonomia local podem revelar-se produtivas como resposta aos movimentos locais e regionais que lutam pela preservação de sua identidade e cultura. No entanto, numerosos são os que constituem uma resposta direta à sua *exclusão* da economia mundial e, no caso concreto, é necessário saber se o controle da educação irá acentuar as fraturas sociais ou promover novas formas de integração social e escolar realmente eficazes. Considerando seu caráter flexível e aglutinador, a educação poderá evoluir; os grupos em busca de identidade – que irão se organizar em torno das instituições do saber – poderão, talvez, em um prazo mais longo, redefinir o sentido da mundialização no plano local.
- Apesar da insuficiência de provas para confirmar que a presença das novas tecnologias da informação na escola aprimora os resultados ou as aquisições escolares, a revolução tecnológica ainda se encontra em seus primórdios e ninguém poderá subestimar a capacidade dos computadores e da *internet*, em particular, para fornecer aos estudantes o acesso a um maior volume de informações. No imediato, a tecnologia torna o ensino a distância cada vez mais abordável, o que tem conseqüências relevantes não só para o ensino secundário e superior, mas também para a formação dos professores e da mão-de-obra.

Em suma, a educação desempenhará no futuro um papel ainda mais importante do que no passado em relação ao desenvolvimento econômico e social. Apesar dos conselhos prodigalizados por quem defende que a descentralização ou a comercialização da educação – ou, dito por outras palavras, a responsabilização dos “países-consumidores” – é a estratégia mais bem-sucedida para os países e regiões em uma economia globalizada, parece que a realidade reenvia uma imagem bem diferente. Os Governos podem decidir descentralizar a gestão da educação para satisfazerem os movimentos sociais, regionais ou étnicos que reclamam uma reforma “política”; no entanto, o aprimoramento da aprendizagem ou do acesso à educação exige um esforço coerente e sistêmico por parte do setor público. Em princípio, isso

significa um aumento dos gastos públicos tendo em vista uma eficácia cada vez maior. As nações e as regiões que souberem demonstrar tal coerência colherão, com toda a certeza, os frutos da era da informação.

BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A. Globalization and regional development: a relational perspective. *Competition and Change*, v. 3, p. 145-165, 1998.
- AMSDEN, A. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, 1989.
- BAILEY, P.; PARISOTTO, A.; RENSHAW, G. (Org.). *Multinationals and employment*. Genebra: Bureau International do Trabalho, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Le miracle de l'Asie de l'Est: croissance économique et politiques publiques*. Nova York: Oxford University Press, 1993.
- _____. *Priorités et stratégies pour l'éducation: une étude de la Banque Mondiale*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- _____. *Rapport sur le développement dans le monde: l'État dans un monde en mutation*. Nova York: Oxford University Press, 1997.
- BARNET, R.; MULLER, R. *Global reach*. Nova York: Simon and Schuster, 1974.
- BELLO, W. *Dark victory*. Oakland, CA: Institute for Food Development Policy, 1993.
- BENVENISTE, L. *The politics of educational testing in the Southern Cone: a comparison of student testing policies in*

- Argentina, Chile, and Uruguay. 1999. Tese (Doutorado em Educação) - School of Education, Stanford University, Estados Unidos.
- BIDWELL, C.; WINDHAM, D. (Org.). *The analysis of educational productivity: issues in macro analysis*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing.
- BIRDSALL, N.; SABOT, R. *Virtuous circles*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1993.
- BLAUG, M.; LAYARD, R.; WOODHALL, M. *The causes of graduate unemployment in India*. Londres: Allen Lane the Penguin Press, 1969.
- BLUESTONE, B. The inequality express. *The American Prospect*, p. 81-95, winter. 1995.
- BOWLES, S.; GORDON, D.; WEISKOPF, T. *Beyond the wasteland*. Nova York: Doubleday, 1983.
- BRAUDEL, F. *The wheels of commerce*. Nova York: Harper and Row, 1979. (Civilization and capitalism; 2).
- BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Le personnel enseignant des pays en développement: aperçu des conditions de service*. Genebra: BIT, 1990.
- _____. Le personnel enseignant: les défis des années 1990. In: SEGUNDA REUNIÃO PARITÁRIA SOBRE AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES. Genebra, 20-28 nov. 1991. Genebra: BIT, 1991.
- _____. *Rapport sur l'emploi dans le monde, 1996-1997*. Genebra: BIT, 1996.
- CAMERONE, S.; HECKMAN, J. The nonequivalency of High School equivalency. In: NATIONAL BUREAU OF

- ECONOMIC RESEARCH. Cambridge, MA: NBER., 1993. (Documento de trabalho; 3804).
- CAMPBELL, D. Foreign investment, labor immobility and the quality of employment. *Revue Internationale du Travail*, n. 2, p. 185-204, 1994.
- CAPPELLI, P. *Change at work*. Nova York: Oxford University Press, 1997.
- CARD, D.; KRUEGER, A. *Myth and measurement*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- CARNOY, M. The economic costs and returns to educational television. *Economic Development and Cultural Change*, v. 23, n. 2, p. 207-248, jan. 1975.
- _____. *The case for investing in basic education*. Nova York: UNICEF, 1992.
- _____. Multinationals in a changing world economy. In: CARNOY et alii. *The new global economy in the information age*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993. p. 45-96.
- _____. Is privatization through vouchers really the answer?: a comment on West. *The World Bank Research Observer*, v. 12, n. 1, p. 105-116, fev. 1997.
- _____. The globalization of innovation, nationalist competition, and the internationalization of scientific training. *Competition and Change*, v. 3, p. 237-262, 1998.
- _____. *Sustaining flexibility: work, family, and community in the information age*. Nova York: Russel Sage, 1999.
- CARNOY, M.; CASTELLS, M. *Sustainable flexibility*. Paris: OCDE, 1997.

- _____ et al. *The New Global Economy in the Information Age*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993.
- _____ ; CASTRO, C. M. Qué rumbo tomar el mejoramiento de educación en America Latina. In: _____. (Org.). *La reforma educativa en America Latina*. Seminario sobre reforma educativa na América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.
- _____ ; LEVIN, H. Evaluation of educational media: some issues. *Instructional Science*, v. 4, n. 3/4, p. 385-406, 1975.
- _____ ; McEWAN, P. *Public investments or private schools: a reconstruction of educational improvements in Chile*. Stanford: Stanford University School of Education, 1997. Mimeografado.
- _____ ; SHEARER, D.; RUMBERGER, R. *The new social contract*. Nova York: Harper and Row, 1983.
- _____ ; TORRES, C. A. Educational reform and social transformation in Cuba, 1959-1989. In: _____. ; SAMOFF, J. (Org.). *Education and social transition in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989. p. 153-208.
- _____. Educational change and structural adjustment: a case study of Costa Rica. In: SAMOFF, J. (Org.). *Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources*. Grupo de reflexão BIT / UNESCO sobre austeridade, ajuste estrutural e recursos humanos. Londres: Cassel, UNESCO, 1994.
- _____ ; WERTHEIN, J. *Cuba: cambio económico y reforma educativa (1955-1978)*. México: Editorial Nueva Imagen, 1980.
- CASTELLS, M. *Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of the State, economy, and society in the Asian Pacific Rim*. Madri: Instituto Universitario de Sociologia de Nuevas Tecnologias, Universidad Autónoma de Madrid, 1991.

_____. *The rise of the network society* [A era da informação: a sociedade em redes]. Londres: Blackwell, 1996.

_____. *The power of identity* [A era da informação: o poder da identidade]. Londres: Blackwell, 1997.

CASTRO, C. M.; CARNOY, M. *La reforma educativa en America Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento/Divisão dos Programas Sociais e do Desenvolvimento Sustentável, 1997.

CHUNG, Y.P. Changes in rates of return over time: the case study of Hong Kong. In: REUNIÃO ANUAL DA COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY. Atlanta: Geórgia, 1990. Mimeografado.

_____. Returns to vocational education: a further international update and implications. In: CARNOY, M. (Org.). *The international encyclopedia of the economics of education*. 2. ed. Oxford: Pergamon, 1996. p. 175-181.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et Cadre d'action en réponse aux besoins d'apprentissage élémentaires*. Jomtien, Tailândia, 5-9 mar. 1990. Nova York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, 1990.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO. *World investment report 1993: transnational corporations and integrated international production*. Nova York: ONU, 1993.

COHEN, S. S. Reply to Krugman. *Foreign Affairs*, n. 4, 1994.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, sup., p. 95-120, 1988.

- CORNIA, G. A.; JOLLY, R.; STEWART, F. *Adjustment with a human face*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- COX, C. *La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación*. Santiago: PREAL, 1997.
- CUBAN, L. *Teachers and machines: the classroom uses of technology since 1920*. Nova York: Teachers College Press, 1986.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- _____. Eclipse of the state? *World Politics*, n. 50, out. 1997.
- FARRELL, J.; OLIVEIRA, J. B. (Org.). *Teachers in developing countries: improving effectiveness and managing costs*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Economic Development Institute, 1993.
- FREEMAN, R.; NEEDELS, K. *Skill differentials in Canada in an era of rising labor market inequality*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, set. 1991. (Documento de trabalho; 3827).
- FREEMAN, R.; KATZ, L. *Differences and changes in wage structures*. Chicago: University of Chicago Press, NBER, 1995.
- FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Nova York: Free Press, 1995.
- FULLER, B.; ELMORE, R. (Org.). *Who chooses? Who loses?* Nova York: Teachers College Press.
- HANNAWAY, J.; CARNOY, M. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

- HANSEN, L.; WEISBROD, B. *Benefits, costs, and finance of public higher education*. Chicago: Markam Publishing, 1969.
- HARRISON, B.; BLUESTONE, B. *The great U-turn*. Nova York: Basic Books, 1988.
- IGLESIAS, E. *Reflections on economic development*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1992.
- JIMENEZ, E.; LOCKHEED, M.; WATTANAWAHA, N. The relative efficiency of public and private schools: the case of Thailand. *World Bank Economic Review*, v. 2, n. 2, p. 139-164, 1988.
- KAKWANI, N.; MAKONNIN, E.; VAN DER GAAG, J. *Structural adjustment and living conditions in developing countries*. Banco Mundial, ago. 1990. (Documento de trabalho; PRE WPS 407).
- KINGDON, G. The quality and efficiency of private and public education: a case study of urban India. *Oxford Journal of Economics and Statistics*, n. 58, p. 57-81, 1996.
- KLEES, S. Economics of educational technology. In: CARNOY, M. (Org.). *The international encyclopedia of the economics of education*. 2. ed. Oxford: Pergamon, 1996. p. 398-406.
- KRUGMAN, P.; LAWRENCE, R. Z. Trade, jobs, and wages. *Scientific American*, p. 44-49, abr. 1994.
- LEVIN, H. Educational production theory and teacher inputs. In: BIDWELL, C.; WINDHAM, D. (Org.). *The analysis of educational productivity: issues in macro analysis*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing, 1980.
- _____. *Accelerated schools for at-risk students*. New Brunswick, NJ: Rutgers University/Center for Research in Education/Educational Testing Service, 1993.

- LEVIN, H.; GLASS, G.; MEISTER, G. The political arithmetic of cost-effectiveness analysis. *Phi Delta Kappan*, p. 69-72, 1986.
- LOCKHEED, M.; VERSPOOR, A. et al. Comment améliorer l'enseignement primaire dans les pays en développement: examen des stratégies possibles. In: CONFERÊNCIA SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Jomtien, Tailândia, 5-9 mar. 1990. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990.
- LOCKHEED, M.; LEVIN, H. *Creating effective schools*. Londres: The Falmer Press, 1993.
- _____; JIMENEZ, E. Public and private schools overseas: contrasts in organization and effectiveness. In: FULLER, B.; ELMORE, R. (Org.). *Who chooses? Who loses?* Nova York: Teachers College Press, 1996.
- LUSTIG, N. (Org.). *Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- MALEN, B.; OGAWA, R. T.; KRANTZ, J. *What do we know about school-based management?* Utah: School of Education, University of Utah, mai. 1989. Mimeografado.
- McEWAN, P.; CARNOY, M. *The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system*. Stanford: Stanford University School of Education, 1999. Mimeografado.
- McGINN, N. La mondialisation et ses effets sur les systèmes d'enseignement nationaux. *Perspectives*, v. 27, n. 1, mar. 1997.
- NOSS, A. *Education and adjustment: a review of the literature*. Banco Mundial, jun. 1991. (Documento de trabalho da Divisão Policy, Research, and External Affairs WPS 701).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Rapport mondial sur l'éducation, 1993*. Paris: UNESCO, 1993.

_____. *Rapport mondial sur l'éducation, 1995*. Paris: UNESCO, 1995.

_____.; ESCRITÓRIO REGIONAL DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación: primer estudio internacional comparativo*. Santiago de Chile: UNESCO, OREALC, 1998.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. Une éducation et une formation de qualité pour tous. In: REUNIÃO SOBRE ÉDUCATION DE QUALITÉ POUR TOUS. Paris, 13-14 nov. 1990. Paris: OCDE, 1992.

_____. *L'investissement dans le capital humain: une comparaison internationale*. Paris: OCDE, mai. 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Comité conjoint OIT / UNESCO d'experts sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant, CEART*. Genebra, 12-20 de jul. de 1994.

PORTES, A.; RAMBAUT, R. G. *Immigrant America*. Berkeley: University of California Press, 1996.

PRAWDA, J. Educational decentralization in Latin America: lessons learned. *International Journal of Educational Development*, v. 13, n. 3, p. 253-264, 1993.

PSACHAROPOULOS, G. Returns to education: a further international update and implications. *Journal of Human Resources*, v. 20, n. 4, p. 583-604, 1985.

- _____. Time trends of the returns to education: cross-national evidence. *Economics of Education Review*, v. 8, n. 3, p. 225-231, 1989.
- RAMIREZ, F.; SAYSAL, Y.; SHANAHAN, S. The changing logic of political citizenship: cross-national acquisition of women's suffrage rights, 1890 to 1990. *American Sociological Review*, v. 62, p. 735-745, out. 1997.
- RAZQUIN, P. *Changes in rates of return to education in Argentina, 1980-1996*. In: ECONOMICS OF EDUCATION WORKSHOP. Stanford: Stanford School of Education, 1999. Mimeografado.
- RIDDELL, A. R. The evidence of public / private educational trade-offs in developing countries. *International Journal of Educational Development*, v. 13, n. 4, p. 333-386, 1993.
- RIFKIN, J. *The end of work [O fim do trabalho]*. Nova York: Putnam, 1994.
- ROSENCRANCE, R. The rise of the virtual State. *Foreign Affairs*, v. 75, n. 4, p. 45-62, jul./ago. 1996.
- ROUNDS PARRY, T. Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education? An analysis of the education voucher system in Santiago. *Social Science Quarterly*, n. 77, p. 821-841, 1996.
- RYOO, K.; CARNOY, M.; NAM, Y.S. Changing rates of return to education over time: a Korean case study. *Economics of Education Review*, v. 12, n. 1, p. 71-80, mar. 1993.
- SCHOFER, E.; RAMIREZ, F.; MEYER, J. *Effects of science on economic development*. In: REUNIÃO ANUAL DA AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION. Toronto, 1997.
- SHAIKEN, H. Beyond lean production. *Stanford Law & Policy Review*, v. 5, n. 1, p. 41-52, outono 1993.

- THERBORN, G. *European modernity and beyond*. Londres: Sage Publications, 1995.
- WEST, E. G. Education vouchers in principle and practice: a survey. *World Bank Research Review*, v. 2, n. 2, p. 83-103, mar. 1997.
- WOOD, A. *North-South trade, employment and inequality: changing fortunes in a skill-driven world*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- WOODHALL, M. *Education and training under conditions of economic austerity and restructuring*. Paris: UNESCO, 1991.

NOTA SOBRE O AUTOR

MARTIN CORNAY é professor de Educação e Economia na Universidade de Stanford, onde ensina há trinta anos. Antes de ocupar esse posto, era pesquisador associado à Brookings Institution, em Washington, D.C. Em colaboração, escreveu *Schooling and Work in the Democratic State* (com Henry Levin), *Education And Social Transition In The Third World* (com Joel Samoff), *The New Global Economy In The Information Age* (com Manuel Castells, Stephen Cohen e Fernando Henrique Cardoso); mais recentemente, a editora Russel Sage publicou, de sua autoria, *Sustaining Flexibility: work, family, and community in the information age*. Há muito tempo, ele está trabalhando em associação com o IPE (Institut International de Planification de l'Éducation = Instituto Internacional de Planejamento da Educação) e com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), além de outros organismos internacionais – em particular a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Bureau Internacional do Trabalho.